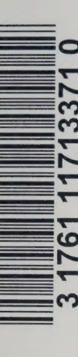


CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

1: UN PLAN DE GESTION
2: LA GESTION FINANCIÈRE
3: LA GESTION DU PERSONNEL
4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

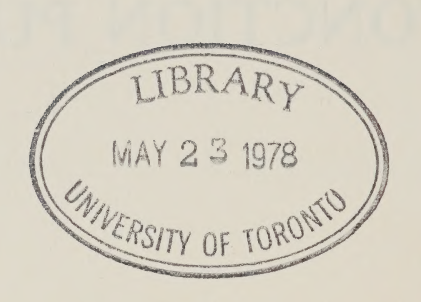
1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

TOME 1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

J. GRANT GLASSCO

F.-EUGÈNE THERRIEN

WATSON SELLAR

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

J. Grant Glassco
PRÉSIDENT

Le 18 juillet 1962

Elisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ⚜

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU
CANADA ⚜ ET DE SES AUTRES
ROYAUMES ET TERRITOIRES,
CHEF DU COMMONWEALTH,
DÉFENSEUR DE LA FOI ⚜

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts revisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN : L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,

C. Stein

Publié par
Roger Duhamel, m.s.r.c.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix $6.00 N° de catalogue Z1-1960/4-1F

PRÉSENTATION: PAUL ARTHUR AND ASSOCIATES LIMITED · OTTAWA · CANADA

TABLE DES MATIÈRES

1 UN PLAN DE GESTION 15

2 LA GESTION FINANCIÈRE 85

3 LA GESTION DU PERSONNEL 245

4 MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU 501

1 UN PLAN DE GESTION

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 1: UN PLAN DE GESTION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1	INTRODUCTION	19
	L'étendue de la tâche	19
	Méthode d'enquête	21
	Objectifs	25
2	LES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE	27
	Immensité et diversité du Canada	27
	Les deux groupes linguistiques	29
	Le système fédéral	31
3	LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	33
	Responsabilité politique du pouvoir exécutif	33
	«Responsabilité illimitée» des ministres	34
	Ministres et hauts fonctionnaires	35
4	CROISSANCE ET TRANSFORMATION DU GOUVERNEMENT	37
	L'expansion rapide du gouvernement	37
	Complexité croissante	40
	Prolifération des contrôles	43
	Ressources et techniques nouvelles	47
5	LES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION: UNE OPTIQUE NOUVELLE	51
	Besoins administratifs des ministères	51
	Les besoins de la direction centrale	55
	Les services communs	61
	L'importance d'une direction administrative	63
	Freins et contrepoids	66
6	UN PLAN GÉNÉRAL DE GESTION	68
	LA QUESTION DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE (Exposé divergent du commissaire F. Eugène Therrien, c.r.)	71

1

INTRODUCTION

L'ÉTENDUE DE LA TÂCHE

Vos commissaires ont pour mandat «de faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements qu'ils estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Il est apparu dès le début que ce mandat général représentait une tâche formidable, mais ce n'est que lorsque les travaux du personnel de recherche ont révélé l'étendue et la diversité des services de l'État qu'il a été possible d'en mesurer toute la portée. Au total, 116 ministères et organismes ont été dénombrés, comprenant:

- 23 ministères comptant de 93 à plus de 43,000 employés;
- les forces armées;
- 21 offices statutaires dont un n'a pas un seul employé qui lui soit rattaché directement, tandis qu'un autre en a près de 2,800;
- 42 sociétés comprenant des organismes aussi dissemblables que la Galerie nationale, la Commission d'assurance-chômage, la Banque du Canada et la société Air-Canada;
- 29 agents, commissions ou conseils statutaires divers, dont le Directeur général des élections, la Commission du service civil, le Conseil d'esthétique industrielle et la Gendarmerie royale du Canada.

Au moment de l'établissement de la Commission royale, l'effectif de ces ministères et institutions s'élevait à 480,000 employés, soit plus de sept pour cent de la population canadienne active, ou en gros, l'équivalent du nombre d'employés des 25 sociétés industrielles les plus importantes ou des 60 principales entreprises de fabrication au Canada. Ce total comprend:

- 132,000 fonctionnaires recrutés aux termes de la Loi sur le service civil,
- 214,000 autres employés civils,
- 120,000 militaires,
- 14,000 maîtres de poste à commission et leurs adjoints.

Pour l'année terminée le 31 mars 1960, on a estimé à 1.8 milliard de dollars les traitements versés par l'ensemble de ces ministères et organismes, ce qui représente plus de dix pour cent de la totalité des salaires versés par l'industrie canadienne et près de trente-cinq pour cent des salaires payés par l'industrie de fabrication.

Quand nous avons constaté qu'il est versé annuellement plus de 12 millions de dollars aux transporteurs publics pour les dépenses de voyage des civils dans l'accomplissement de leurs fonctions publiques, il nous a fallu rejeter l'idée très répandue d'après laquelle les bureaucrates sont cloués à leur chaise. En outre, abstraction faite des Chemins de fer Nationaux, du Canada, d'Air-Canada et de la société Polymer, les ministères et organismes civils disposent de 8,300 véhicules automobiles, 600 bateaux et 72 avions. Le ministère de l'Agriculture consomme à lui seul plus d'un million de gallons d'essence par an.

Gouvernement et paperasse semblent aller de pair. Plus de 100,000 formules différentes ont été dénombrées et, croit-on, il en existe 100,000 autres. Chaque année, 50 millions de lettres sont écrites, et plus de cinq millions de chèques distribués mensuellement. Les dossiers inactifs, placés sur un rayon de bibliothèque, s'étendraient sur une longueur de 200 milles, estime-t-on. Le tiers de ces dossiers est conservé au Centre des dossiers publics à Ottawa. Les publications que le gouvernement acquiert chaque année pourraient garnir un rayon de bibliothèque d'une longueur de dix milles.

Même si l'on fait abstraction de l'immense domaine public du Grand Nord, le gouvernement fédéral est de loin le plus grand propriétaire foncier et le plus important locataire du Canada. En 1960, la superficie des locaux occupés par ses ministères et organismes atteignait 180 millions de pieds carrés, l'équivalent de plus de cent immeubles, chacun de la grandeur d'un stade de football et d'une hauteur de 28 étages; la valeur de ses biens immobiliers est estimée à quatre milliards.

Voici quelques faits qui démontrent combien l'activité du gouvernement est multiple et variée:

- Les ministères et organismes sont engagés dans une grande variété d'entreprises: raffinerie d'or, centrales électriques, boutiques de tailleur, services de désinfection, d'appâts de pêche ou d'exécution d'ordonnances médicales par la poste, pâturages, hôtelleries, cafétérias, piscines et terrains de golf.
- On affecte plus de 50 millions de dollars par année à l'instruction de près de 75,000 élèves dans des écoles fédérales.
- Les ministères administrent 44 hôpitaux comptant plus de 12,000 lits, depuis Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest jusqu'à Zweibrucken en Allemagne de l'Ouest.
- On dépense plus de 50 millions par année pour les télécommunications.
- On affecte plus de 12 millions chaque année aux déménagements des biens mobiliers du personnel civil et militaire.
- Trente et un ministères et organismes emploient plus de 11,000 employés civils hors du Canada, répartis dans une centaine d'endroits.

A cette activité variée correspond toute une gamme d'occupations allant des actuaires et anthropologues aux vétérinaires et radiologues, en passant par les apiculteurs, les gréeurs de cale sèche, les cartographes et les pharmaciens. Le dénombrement de métiers tels que poulieur, boîtier à pied, galvanoplaste, conducteur de chariot élévateur à fourches, gabarier, aide-piscifacteur et receveur d'épaves confère à cette liste un certain cachet de mystère.

MÉTHODE D'ENQUÊTE

Puisqu'il était manifestement impossible de procéder à un examen détaillé des rouages, ministère par ministère et organisme par organisme, il a fallu forcément faire un choix. Trois moyens nous ont permis de ramener la tâche à des proportions raisonnables: premièrement, l'exclusion de grosses entreprises administrées sur un plan strictement commercial, bien qu'elles soient la propriété de l'État; deuxièmement, l'orientation de notre enquête vers une gamme choisie de problèmes communs à tous ou presque tous les ministères (le premier rapport préliminaire d'avril 1961 en faisait déjà mention); et troisièmement, la concentration de chacune des études fonctionnelles sur des ministères et organismes choisis.

Règle générale, l'enquête a fait abstraction du National-Canadien, de la société Polymer et d'Air-Canada, mais ces sociétés n'ont pas été complètement

laissées de côté. Elles ont fait l'objet de certaines recherches lorsque des aspects particuliers de leur exploitation permettaient de faire des comparaisons utiles avec l'administration de ministères ou étaient étroitement liés à leur activité. D'autre part, le Conseil des Arts du Canada a été exclu totalement, car il est bien entendu qu'il n'est pas une institution de l'État. Dans le cas de la *Canadian Arsenals Limited,* une étude distincte de son administration avait été entreprise peu de temps avant que la Commission royale ne se mette au travail; il a semblé logique d'éviter un chevauchement avec cette autre enquête.

En préparant les programmes de recherche des groupes d'étude dont le champ d'activité s'étend à plusieurs ministères et organismes, il a fallu coordonner, à des degrés différents, le travail de plusieurs groupes d'étude dans chaque ministère et organisme. En plus du groupe d'étude chargé de coordonner les enquêtes menées au ministère de la Défense nationale, enquêtes dont il est fait mention dans le premier rapport sur l'état des travaux, on avait prévu la création soit de groupes d'étude distincts, soit de groupes d'étude mixtes pour entreprendre des enquêtes d'ensemble sur l'activité du ministère des Affaires extérieures, du ministère des Postes, du Département des impressions et de la papeterie publiques et de la société Radio-Canada. Pour ce qui est des autres ministères et organismes, c'est au bureau central de la Commission qu'on a confié le soin de coordonner les enquêtes là où c'était nécessaire.

D'autres études spéciales qui débordaient les cadres d'une étude ou d'un ministère particulier ont été entreprises par le bureau central en étroite collaboration avec les groupes d'étude en cause. Elles ont porté sur les problèmes suivants: le contrôle central et les organismes de service du gouvernement, l'organisation des services régionaux, l'organisation des services à l'étranger, l'administration du Nord, l'organisation des services de santé et de bien-être, l'administration des ressources et du transport, le recours à des formes non ministérielles d'organisation et les effets du bilinguisme sur la fonction publique.

Par des annonces publiées partout au pays, on a invité le public à présenter des mémoires sur les questions relevant des attributions de la Commission. En réponse à cette invitation, près de cinquante associations commerciales et professionnelles, une vingtaine d'entreprises commerciales et d'institutions de recherche et cinquante particuliers, de même que les principales associations de fonctionnaires ont soumis des mémoires. Vos commissaires ont examiné chacune des questions soulevées dans ces mémoires et entrepris les enquêtes appropriées.

Le programme de recherche a abouti à l'enquête la plus étendue jamais entreprise au Canada sur les rouages de gouvernement. En tout, 176 spécialistes recrutés dans l'industrie, les universités et les carrières professionnelles ont par-

ticipé à ces travaux, en collaboration avec vingt-et-un fonctionnaires affectés à divers aspects de cette enquête. Les recherches, exclusion faite des travaux connexes d'écritures, ont demandé environ 21,000 jours de travail, soit à peu près 80 années-homme.

Il n'est pas possible de mesurer la somme de travail imposée à la fonction publique elle-même par les demandes de renseignements qu'on lui a adressées au cours de l'enquête, ni le temps consacré par des fonctionnaires à aider le personnel dans ses études sur place. Dans presque tous les cas, on a répondu aux demandes dans un esprit de collaboration. La compétence et le dévouement de la plupart des fonctionnaires ont impressionné vos commissaires et leur personnel de recherche. On a constaté que, règle générale, la fonction publique s'accommode bien du changement et que c'est d'elle, en fait, que sont venues diverses propositions pour l'amélioration de son propre fonctionnement. Il y a des domaines où la compétence et les méthodes appropriées font défaut; cependant, dans l'ensemble les imperfections de l'organisation gouvernementale tiennent à un concept démodé de l'administration publique et ne reflètent nullement la valeur des fonctionnaires canadiens.

Les opinions exprimées à la Commission par de hauts fonctionnaires d'autres pays ont confirmé l'impression que l'on a de la haute qualité de la fonction publique fédérale au Canada.

Au cours de l'enquête, vos commissaires ont visité le Royaume-Uni et les États-Unis pour se renseigner sur la façon dont le gouvernement national de ces deux pays s'est attaqué aux problèmes d'administration et d'organisation que l'on avait trouvé au Canada. Quelques préposés aux recherches sont ensuite retournés à Londres et à Washington en vue d'entretiens plus poussés sur des aspects plus précis de leurs enquêtes. Les hauts fonctionnaires des gouvernements britannique et américain ont répondu généreusement. D'autres gouvernements, tant du Commonwealth que de pays européens, ont aussi fourni des renseignements particulièrement utiles.

Vos commissaires ont discuté de la structure et de la gestion de la fonction publique avec plusieurs personnes du secteur privé dont les opinions ont d'autant plus de poids qu'elles s'appuient sur une expérience et des connaissances étendues. Avant tout, il convient de signaler l'aide inestimable apportée par les quatre-vingt-deux Canadiens éminents qui ont fait partie des comités consultatifs attachés à dix groupes d'étude; ils représentaient le commerce et l'industrie, les carrières professionnelles et le gouvernement. Leurs noms figureront dans des rapports ultérieurs. Beaucoup d'autres, y compris plusieurs citoyens britanniques et américains dont les commissaires reconnaissent ici publiquement l'apport, ont fourni officieusement leurs conseils et leur assistance. Ce sont, entre autres:

- M. Herbert Hoover, ancien président des États-Unis et directeur des Commissions Hoover.
- Le très honorable lord Bridges, G.C.B., G.C.V.O., M.C., F.R.S., président de la Commission royale des beaux-arts et ancien secrétaire permanent au Trésor.
- Lord Plowden, K.C.B., K.B.E., président de la récente Commission Plowden sur le «Contrôle des dépenses publiques».
- Sir Charles Snow, C.B.E., homme de science et ancien membre de la Commission du service civil britannique.
- Sir Edward Playfair, K.C.B., J.P., ancien secrétaire permanent du ministère de la Défense en Angleterre.
- Le colonel Lyndal Urwick, O.B.E., M.C., président de *Urwick, Orr and Partners,* à Londres.
- M. George Graham, directeur des Études gouvernementales à la *Brookings Institution,* à Washington.

M. Wayne Grover, archiviste des États-Unis, a mis pendant dix mois à la disposition du personnel de recherche de la Commission royale un de ses fonctionnaires supérieurs les plus compétents; de concert avec M. Everett O. Alldredge, archiviste adjoint, M. Grover a rendu à la Commission des services exceptionnels durant toute la durée de l'enquête.

On a demandé à deux personnalités d'agir à titre de conseillers; ce sont M. Peter F. Drucker, expert-conseil de réputation internationale auprès de l'industrie et des gouvernements, et M. Neil McNeil, ancien directeur de la rédaction auprès des Commissions Hoover des États-Unis.

Tout en reconnaissant l'aide reçue de ces nombreuses sources, vos commissaires tiennent à souligner qu'ils assument seuls la pleine responsabilité de leurs conclusions et de leurs recommandations. Ils ne se proposent pas de publier les constatations du personnel telles qu'elles ont été présentées; de même, il ne faudrait pas conclure que les membres des comités consultatifs approuvent dans leur totalité les rapports de la Commission.

En présence d'un sujet aussi complexe qui a donné lieu à une multitude de recommandations, vos commissaires sont d'avis qu'ils n'auraient qu'embrouillé les choses et compromis l'utilité des rapports s'ils avaient posé certaines réserves ou atténué leurs conclusions à simple fin de rallier l'unanimité. Il existe des nuances d'opinions sur certains points, mais le présent rapport et ceux qui le suivent expriment le sens général des conclusions auxquelles en sont venus vos commissaires.

Vos commissaires ont étudié un certain nombre de mémoires qui comportent des recommandations de grande importance sur le problème du bilinguisme dans la fonction publique fédérale. Certaines d'entre elles tombaient sous le mandat de la Commission; aussi on en a traité dans le présent rapport et dans ceux qui le suivent. L'un de nos membres, le commissaire Therrien, considère que l'on peut donner une interprétation plus large à ce mandat. Il a donc exprimé une opinion personnelle sur le sujet dans l'exposé annexé à ce rapport. C'est la seule dérogation à la responsabilité collective de vos commissaires.

OBJECTIFS

Aux termes de leur mandat, vos commissaires ont pour mission de proposer les changements qu'il y a lieu d'apporter à l'organisation et aux méthodes d'administration du gouvernement afin d'«assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Ce mandat a été interprété comme signifiant, en somme, qu'il faut attacher autant d'importance à l'efficacité de la fonction publique qu'à ce qu'elle coûte aux contribuables.

Évidemment, le coût est énorme; en conséquence, les recherches ont porté dans une large mesure sur les moyens de réaliser des économies. Déjà, à la suite de changements qui résultent de propositions formulées par le personnel de la Commission, il a été possible d'économiser des sommes appréciables; en ce moment, les ministères et organismes étudient soigneusement plusieurs autres propositions du même genre. Dans beaucoup d'autres cas, la Commission a joué le rôle d'un catalyseur en accélérant l'étude d'améliorations possibles dont la nécessité était déjà reconnue par la fonction publique elle-même. La Commission laisse derrière elle un grand nombre d'idées, les unes sous forme de propositions concrètes, les autres sous forme de suggestions qui pourraient faire l'objet d'études ultérieures.

Dans certains cas, il est possible de calculer avec assez d'exactitude la somme des économies réalisables; dans d'autres, il faut se contenter d'approximations. C'est pourquoi on ne saurait donner d'estimations très sûres des économies globales possibles, mais nous pouvons affirmer en toute confiance que la mise en œuvre des recommandations se traduira par une économie annuelle de plusieurs dizaines de millions de dollars.

De plus, une partie importante de l'enquête a porté sur l'amélioration du service plutôt que sur la réalisation d'économies. L'évaluation de ce service et la recherche des moyens susceptibles de l'améliorer ont conduit vos commissaires à examiner tout d'abord le rôle du gouvernement fédéral dans la vie du

pays et les buts qui doivent inspirer son organisation et ses méthodes. De cette étude a surgi le concept de gestion de la fonction publique qui forme le thème central de ce rapport.

Ce concept peut servir à une double fin. Premièrement, il détermine les cadres à l'intérieur desquels viendront se ranger les conclusions et les recommandations des rapports ultérieurs. Deuxièmement, il a pour objet de fournir des points de repère simples et pratiques qui pourront guider ceux dont la responsabilité permanente est d'assurer l'efficacité de la fonction publique, qu'ils se trouvent en présence de situations nouvelles actuellement imprévisibles ou qu'ils aient à s'attaquer à des problèmes auxquels la Commission, faute de temps et de renseignements essentiels, ne peut proposer de solutions.

Il importe que les rouages administratifs répondent parfaitement aux vœux et aux besoins du peuple canadien. Mais il importe aussi d'offrir aux fonctionnaires toutes les occasions possibles de développer leurs multiples talents et de mettre leur expérience collective et leur maturité de jugement au service du pays.

Dans la société moderne, le rôle de l'État est souvent vexatoire et restrictif. Il en résulte que l'on considère le plus souvent le gouvernement comme un mal nécessaire; cette attitude même est un signe de vigueur. Mais le public se fait tort à lui-même quand il dénigre les fonctionnaires qui administrent les affaires de l'État. Nulle part la perfection n'est plus nécessaire de nos jours que chez ceux qui ont charge de la gestion des affaires publiques, mais la perfection ne peut durer indéfiniment si la population ne sait pas l'apprécier.

2

LES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Parce qu'ils sont intégrés au régime politique canadien, les rouages de l'administration fédérale sont exposés à des influences qui s'affirment par le truchement de la politique. Quelques-unes des plus importantes de ces influences, devenues des forces permanentes dans la vie politique du pays, sont rattachées par des liens particuliers au processus administratif. Tout effort visant à définir un concept général d'administration publique applicable au gouvernement du Canada doit en tenir compte.

IMMENSITÉ ET DIVERSITÉ DU CANADA

L'immensité du pays et la diversité de ses régions sont les caractéristiques les plus manifestes du milieu canadien. Les conséquences de cette diversité sur la vie politique du Canada ont été reconnues il y a longtemps, mais on ne semble guère avoir discerné leur rapport avec les rouages administratifs. Pourtant, l'administration du Canada est nettement différente de celle de pays moins étendus et plus homogènes.

Bien que ce soit à Ottawa, centre de l'administration fédérale, que les décisions sont prises, c'est souvent à des milliers de milles qu'elles sont mises à exécution. Plus des trois quarts des fonctionnaires (exception faite des employés du National-Canadien, d'Air-Canada, de la société Polymer et des forces armées) travaillent dans des bureaux ou des services situés en dehors de la région Ottawa-Hull. Toutefois, les méthodes d'organisation et d'administration de la totalité des services publics ont été conçues presque exclusive-

ment en fonction de l'organe central de direction. On ne semble guère s'être préoccupé d'établir un régime de travail ni de prendre des dispositions pratiques qui conviennent aux 150,000 fonctionnaires disséminés dans le reste du pays.

Souvent aux yeux du citoyen qui habite hors d'Ottawa, les services locaux de l'administration fédérale ne semblent avoir rien ou à peu près rien de commun entre eux; ils ne semblent pas répondre à l'ensemble des besoins de la localité. Les horizons du fonctionnaire local paraissent se limiter à son bureau et aux liens ténus qui relient son service à Ottawa, la lointaine capitale. Pour la plupart des besoins administratifs courants, il doit compter sur ses propres ressources, qui sont fort limitées, ou—procédé interminable et souvent démoralisant—demander l'aide du bureau central. Autre considération également importante pour lui, les perspectives d'avancement lui semblent trop souvent bornées. Il a le choix entre moisir sur place ou gravir les échelons de la hiérarchie mais à condition qu'il consente à quitter sa région. Des liens solides doivent exister entre les bureaux extérieurs et le bureau central, mais le régime administratif doit tenir compte dans son organisation du fait que l'immense majorité des fonctionnaires exécutent leur travail et poursuivent leur carrière hors de la capitale.

De plus, aux yeux de la plupart des Canadiens, ces fonctionnaires des services régionaux représentent le gouvernement du pays. La rapidité avec laquelle les bureaux locaux peuvent s'adapter aux conditions locales donne la mesure dans laquelle le public estimera que les rouages administratifs répondent à ses besoins. Ici encore, il est clair que les travaux du gouvernement fédéral dans tout le Canada doivent s'inspirer d'une ligne de conduite et de normes d'envergure nationale. Cependant, le contrôle central méticuleux—beaucoup trop fréquent actuellement—sur l'activité des services extérieurs mine le respect et la confiance du public.

L'immensité et la diversité du pays influent tout autant sur la tâche de l'administration centrale. Même si l'organisation locale doit être raffermie et l'autorité ou la direction locale renforcée, Ottawa n'en reste pas moins le point de départ des programmes nationaux et le point de convergence des secteurs politique et administratif. L'administration centrale aura donc toujours besoin d'un personnel de la plus haute compétence et de la plus grande autorité.

Parce qu'il a besoin de fonctionnaires compétents au centre même de la fonction publique, le gouvernement doit attirer une proportion raisonnable de l'élite de toutes les régions du pays. C'est, de fait, une nécessité dont la fonction publique au Canada est consciente depuis plusieurs dizaines d'années. A cause de l'influence généralement reconnue dont jouit la fonction publique à Ottawa, c'est dans la mesure même où celle-ci sera représentative de la popu-

lation desservie qu'on aura confiance en elle partout au pays. De toute évidence, ces deux considérations se complètent.

Aucun moyen mécanique ni aucune formule ne permettra de traduire en acte cette idée d'une «fonction publique représentative». Tout effort qui tendrait à l'appliquer de façon négative par l'imposition de contingents est voué à l'échec. Il faut plutôt trouver des moyens positifs de tirer de toutes les parties du Canada le meilleur des ressources humaines.

En dernière analyse, à cause de l'immensité du Canada et de la diversité de ses régions, la fonction publique doit favoriser l'unité nationale plutôt que chercher à imposer l'uniformité. Elle doit être conçue pour faire ressortir plutôt que pour étouffer cette variété d'intérêts, d'attitudes et d'aspirations. Ce n'est que lorsqu'elle atteindra ce but que la fonction publique deviendra un puissant élément de cohésion pour tout le pays.

LES DEUX GROUPES LINGUISTIQUES

L'existence de deux groupes linguistiques, ayant en commun un long passé historique et politique mais se mêlant si peu que le bilinguisme est rare dans la plupart des régions du Canada, est une caractéristique distinctive du milieu canadien. C'est pour la fonction publique un perpétuel dilemme: il lui faut servir au même titre les Canadiens de langue anglaise et les Canadiens de langue française, bien qu'en grande partie elle ait été pourvue de fonctionnaires unilingues.

Les efforts pour se dégager de cette impasse ont jusqu'ici porté surtout sur l'échelon local de l'administration fédérale. La modification apportée en 1938 à la Loi sur le service civil—qui reconnaissait pour la première fois le problème—en faisait une question d'ordre purement local; elle prévoyait simplement que les employés des bureaux locaux devaient connaître la langue parlée par la majorité de la population desservie. De toute évidence, cette solution, qui ne tenait pas compte des minorités locales, n'apportait même pas de solution au problème des bureaux locaux.

En réalité cependant, ce n'est pas au palier local mais au centre du gouvernement que se présente l'obstacle le plus tenace. Presque toujours la langue de l'administration centrale est exclusivement l'anglais; le citoyen de langue française qui a affaire aux bureaux centraux pourrait se trouver dans une situation difficile s'il cherchait à s'exprimer dans sa langue maternelle. On s'est rendu compte des imperfections de la Loi de 1938; aussi la nouvelle Loi de 1961 aborde-t-elle le problème dans une meilleure optique: «Le nombre d'employés nommés de *tout ministère* ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qua-

lités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français ou de l'anglais, *ou des deux langues,* doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de *fournir au public un service efficace*». Le fond du problème se ramène à la nécessité d'assurer un service efficace aux deux groupes linguistiques.

Il est plus facile de reconnaître que de résoudre le problème de la langue au sein de la fonction publique. Cependant, il est clair qu'on doit s'arrêter tout particulièrement au problème de l'administration centrale et surtout à celui des hauts fonctionnaires chargés de la direction centrale des services publics pour l'ensemble du pays. Ces derniers, recrutés comme ils le sont et doivent l'être dans toutes les parties du Canada, ne savent dans la plupart des cas que l'anglais. Afin de résoudre le problème de façon idéale, il faut de toute évidence commencer par un programme visant à améliorer progressivement le bilinguisme au sein de ce groupe de commande. Il se peut que des circonstances spéciales exigent des programmes semblables pour d'autres groupes du même niveau dont le travail a des conséquences directes sur le public, ou pour ceux qui vont représenter le Canada à l'étranger.

L'existence au Canada de deux groupes linguistiques a une autre conséquence pour la fonction publique fédérale. Afin d'atteindre l'objectif déjà mentionné, c'est-à-dire pour que l'administration soit «représentative», il faudrait qu'une carrière au sein de l'administration centrale soit aussi attrayante et aussi satisfaisante pour les Canadiens de langue française que pour les Canadiens de langue anglaise. Il faudrait, au moins, qu'elle le fût assez pour attirer à Ottawa un plus grand nombre de jeunes Canadiens français de grande compétence.

A l'heure actuelle, la nomination à un poste de l'administration centrale semble entraîner pour le Canadien de langue française l'abandon de sa langue et le déracinement culturel. Ce sentiment pourrait se dissiper si l'administration centrale s'efforçait d'être plus bilingue, jusqu'au point où, théoriquement, les deux langues pourraient être utilisées indifféremment dans les communications internes.

Il faudra peut-être même faire davantage, soit en modifiant les attitudes courantes au sein de la fonction publique, soit en atténuant chez le fonctionnaire, quelle que soit sa région d'origine, le sentiment qu'il est arraché aux institutions sociales qui lui sont familières. Pour le moment, on ne peut que mentionner ces possibilités. On ne dispose pas de solution magique. Ne fût-ce que pour définir clairement ce qui est nécessaire, il faudrait aller bien au delà du mandat de la Commission.

LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Il n'entre pas dans les attributions de vos commissaires de définir la nature ou les modalités de la répartition des pouvoirs inhérents au système fédéral. Mais cette définition peut avoir sur les rouages administratifs de nombreuses répercussions qu'on ne saurait passer sous silence.

Premièrement, on aura beau tracer avec le plus grand soin la ligne de démarcation entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par des décisions judiciaires ou par des accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il y aura forcément chevauchement entre les deux sphères d'autorité. La raison en est que l'on reconnaît l'existence de pouvoirs et d'intérêts parallèles—c'est le cas de l'agriculture—ou que les deux paliers de gouvernement offrent des services semblables à des catégories différentes de citoyens d'une même région ou répondent à des besoins différents mais connexes d'une même classe de la population. C'est sur le plan politique que seront déterminées en dernier ressort la base et l'étendue des concessions mutuelles en pareil cas; mais on peut faire beaucoup, sur le plan administratif, pour harmoniser l'activité des deux échelons sans nuire à l'autonomie de l'un ou de l'autre. Plus précisément, il semblerait logique que les ministères fédéraux, dans les cas où ils acceptent une responsabilité résiduelle dans un domaine où la responsabilité principale et directe retombe sur les provinces, se demandent si leurs besoins administratifs ne seraient pas plus pleinement satisfaits par le recours aux services provinciaux existants, sous des conditions mutuellement acceptables.

En outre, les deux niveaux de gouvernement se sont ligués, généralement sur l'initiative de l'administration fédérale, pour répondre à une gamme étendue de besoins publics. On s'est demandé si certains de ces programmes conjoints étaient conformes à la constitution; cette question dépasse sans aucun doute le mandat de la Commission. Aux fins actuelles, ce qui importe est que ces accords existent et qu'ils sont dans bien des cas communément acceptés. De l'avis de vos commissaires, il faut éviter à tout prix, au niveau fédéral, les méthodes encombrantes et coûteuses d'examen et de contrôle qui se juxtaposent aux services provinciaux correspondants.

La collaboration administrative entre les gouvernements fédéral et provinciaux peut être profitable à la population du Canada, à condition qu'elle se fonde tant sur la pleine reconnaissance de l'autorité et des obligations de chacun de ces deux niveaux que sur le respect mutuel de leur compétence administrative.

Le fait que le système fédéral ne s'étende pas au pays tout entier est une autre considération importante. Dans le Nord, l'administration fédérale doit

pénétrer dans des domaines qui, ailleurs au pays, sont du ressort des provinces. Cet état de choses est une source constante de difficultés pour le gouvernement du Canada.

Devenu propriétaire de territoires nationaux en 1869, le Canada a essayé par divers moyens, mais en vain, de résoudre ce problème. Il est possible qu'en réalité il n'existe pas de solution entièrement satisfaisante; en tout cas, aucun autre pays placé dans les mêmes circonstances n'en a trouvé. Mais il semble évident, surtout si l'on songe à la formation éventuelle de nouvelles provinces, que l'administration, dans les domaines du Nord, de certaines questions qui sont ailleurs du ressort provincial devrait autant que possible être calquée sur les modes provinciaux d'organisation. Un noyau administratif serait ainsi à la disposition des futures provinces et les ministères du gouvernement fédéral joueraient à peu près le même rôle dans le Nord que dans le reste du pays. Cependant, même si ce changement est possible, les problèmes particuliers à l'administration du Nord exigent des mesures spéciales pour la coordination des services relevant du gouvernement fédéral.

3

LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

On ne peut comprendre les rouages gouvernementaux d'un pays hors de leur contexte politique. Au Canada, ils doivent être étudiés dans le cadre d'une démocratie parlementaire acquise et par héritage et par évolution.

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU POUVOIR EXÉCUTIF

Par tradition, l'ensemble du corps exécutif est responsable vis-à-vis la Couronne qui occupe le sommet de la pyramide et qui forme, dans son acception strictement historique, le service civil de Sa Majesté. Depuis le milieu du 19e siècle, cependant, les ministres canadiens sont responsables envers les représentants du peuple réunis en Parlement. Avec l'avènement de partis politiques capables de mobiliser l'opinion publique et d'assurer la stabilité des groupements parlementaires, la responsabilité du corps exécutif a littéralement franchi un pas de plus pour relever directement du peuple canadien lui-même. C'est le suffrage populaire qui aujourd'hui fait et défait les gouvernements. En cours de route, la vieille notion du service civil de Sa Majesté a cédé le pas, même dans une grande partie de la législation canadienne, au concept nouveau d'une fonction «publique».

Ce déplacement de la responsabilité du corps exécutif influe beaucoup sur les critères d'après lesquels un gouvernement est jugé. En dernière analyse, le gouvernement tient son existence de l'acceptation publique, du «consentement des administrés». Il faut compter sur une multiplicité d'attitudes, de besoins et d'espoirs différents du public et les concilier pour aboutir, comme on l'a dit, à

l'égalité du mécontentement. Il est bien évident que le critère de l'acceptation publique ne suit pas une logique semblable à celle des forces du marché qui déterminent, en somme, le degré de succès des opérations commerciales. Aux yeux du public, «bonne gestion», au sens où on l'entend dans le monde des affaires, n'est pas nécessairement synonyme de «bon gouvernement».

«RESPONSABILITÉ ILLIMITÉE» DES MINISTRES

Pendant que se manifestait l'idée d'une fonction «publique», on en est venu à conclure que seuls les ministres doivent être directement responsables envers le Parlement et le peuple. Les fonctionnaires demeurent responsables envers leurs ministres de leur intégrité et de leur compétence, à chacun des degrés de la filière hiérarchique des ministères, mais ils sont dégagés de toute responsabilité quant aux conséquences politiques de leurs actes. En retour, ils renoncent à leur droit de participation à toute politique de parti. C'est ainsi qu'on en est venu à accepter, en principe, que les affaires de l'État soient administrées par des fonctionnaires de carrière, politiquement neutres, sous la direction de ministres et de représentants élus.

Depuis que ce principe est reconnu, on accepte l'idée que les ministres sont responsables de tous les actes administratifs du personnel de leur ministère. Jadis, lorsque l'activité d'un ministère était encore relativement restreinte, le ministre pouvait assurer une direction assez suivie, et compatible avec la responsabilité personnelle.

Ces jours sont depuis longtemps révolus, mais le mythe de la responsabilité absolue s'est perpétué par le concours de deux circonstances. D'abord, les gouvernements, a-t-on dit, tiennent leur existence du consentement des administrés, et le choix de chaque votant peut être influencé par ses contacts de tous les jours avec des fonctionnaires. Ensuite, les gouvernements évoluent dans un climat de polémique et c'est une des fonctions principales des partis politiques que de maintenir ce climat en créant maints chevaux de bataille—souvent à propos de l'opportunité ou de l'inopportunité de décisions administratives déterminées.

Il s'ensuit que toute administration publique comporte, au moins en puissance, certaines incidences politiques. Même si le fonctionnaire exécute son travail dans la neutralité politique, il sert mal son ministre s'il n'est pas au courant ou ne se soucie pas des conséquences politiques de ses actes. Car en réalité, le ministre, en acceptant une responsabilité politique absolue, mise sa carrière en quelque sorte sur le sens politique des hauts fonctionnaires de son ministère. Le fonctionnaire n'a pas à substituer son propre jugement à celui du ministre; mais il doit être capable de discerner les cas où s'impose une direc-

tion politique. Dans les secteurs subalternes ou techniques de la fonction publique, où les travaux n'ont guère de conséquences politiques, cette direction politique est à peu près inexistante, mais elle devient de plus en plus nécessaire chez les hauts fonctionnaires à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie. La méthode naturelle de sélection, au sein de la fonction publique, favorise donc l'ascension des fonctionnaires qui ont su saisir intuitivement le côté politique de leurs fonctions.

La responsabilité illimitée des ministres, individuellement ou collectivement, s'accompagne d'une autorité correspondante. Ils possèdent donc le pouvoir très réel—même s'ils se gardent le plus souvent d'en user—d'intervenir à propos de toute question administrative et de «faire savoir à leurs fonctionnaires ce que le public ne tolérera pas».

MINISTRES ET HAUTS FONCTIONNAIRES

Bien que les ministres soient responsables de l'activité de leur ministère sous tous ses aspects et qu'ils y soient en conséquence intéressés, ils ne sont généralement pas des administrateurs professionnels, ni par expérience ni par inclination. Leur force tient plutôt à leur habileté politique foncière qui leur permet de démêler l'écheveau des attitudes et des réclamations publiques, et de tracer dans ses plus grandes lignes la politique à laquelle les fonctionnaires de leur ministère doivent s'en tenir.

Pour ce qui est du contrôle réel de l'activité du ministère, le ministre doit donc s'en remettre au sous-ministre, son premier adjoint administratif de carrière. Cette délégation s'avère plus nécessaire à mesure que l'activité devient plus étendue et plus complexe. En fait, un rapport d'égalité sinon d'association s'impose entre les deux. Le ministre qui tente réellement d'administrer son ministère y parviendra peut-être à cause d'une expérience ou d'aptitudes spéciales. Mais à notre époque, étant donné l'étendue et la complexité de l'activité au sein d'un ministère, il ne peut s'occuper personnellement des détails administratifs sans négliger son rôle politique essentiel qui consiste à tracer la ligne de conduite générale. Conseillers indispensables des ministres en matière de politique générale au sein du ministère, les sous-ministres ne peuvent échapper à la pleine responsabilité personnelle qui leur incombe dans la gestion des affaires courantes.

Il faut toujours se rappeler que les hauts fonctionnaires jouent un rôle constitutionnel au sein du gouvernement. Ils n'ont aucune responsabilité à l'égard de la politique générale du gouvernement, mais parce qu'ils n'adhèrent à aucun parti, ils jouent par le fait même un rôle inestimable dans un régime de gouvernement de partis. C'est grâce à eux que le transfert des responsabilités

s'opère d'un parti à un autre ou, au sein d'un même gouvernement, d'un ministre à un autre sans que la continuité administrative en soit compromise.

Dans certains pays, la loi confère à de hauts fonctionnaires permanents une autorité indépendante (qui s'accompagne d'une responsabilité personnelle correspondante) à l'égard de fonctions administratives déterminées. Les exemples en sont rares sous les régimes parlementaires semblables à celui du Canada. De toute évidence, il importe en pareil cas que le pouvoir législatif et que le peuple dans son ensemble soient disposés à libérer les ministres de leurs responsabilités politiques habituelles à l'égard de ces fonctions. Autrement il surgirait entre eux et leurs fonctionnaires une source possible de conflits, au détriment de la bonne foi et de la confiance mutuelle qui doivent caractériser leurs rapports.

En définitive, il ne peut y avoir de répartition précise et formelle de l'autorité entre ministres et hauts fonctionnaires. Leur association doit reposer sur une série d'arrangements pratiques et appropriés qui ne sauraient se plier à aucune formule législative uniforme. Dans le présent rapport et dans les suivants, vos commissaires proposent un concept de gestion qui, espèrent-ils, s'impose à la fois aux chefs politiques, aux administrateurs et à la population par sa logique et sa concordance avec les besoins de chacun de ces groupes.

4

CROISSANCE ET TRANSFORMATION DU GOUVERNEMENT

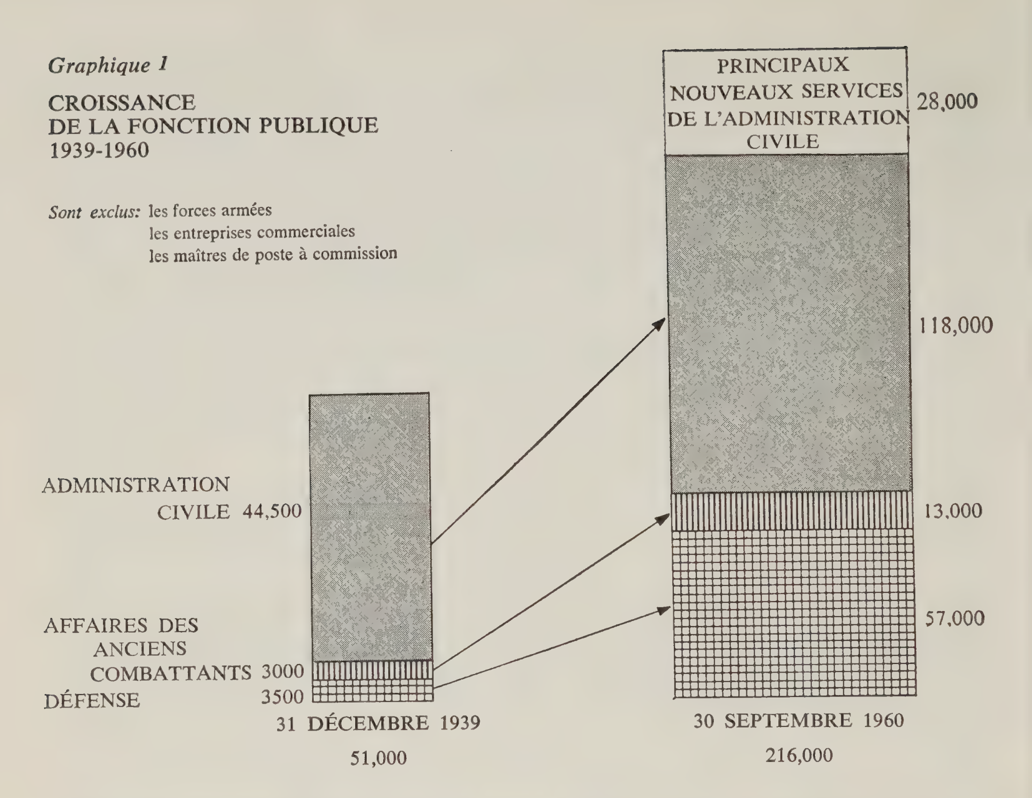
Au cours du siècle de croissance rapide et soutenue qui a suivi l'établissement du gouvernement canadien dans sa forme actuelle, les transformations économiques et sociales ont créé de nouveaux besoins publics qui ont influé sur le rôle de tous les gouvernements. En même temps, on a trouvé de nouvelles ressources pour répondre aux besoins publics. Les mesures que le gouvernement a prises en conséquence ont modifié l'orientation de l'expansion canadienne et en ont accéléré le rythme. Au cours de ces modifications, le rôle du gouvernement et la nature même de son activité ont changé du tout au tout. Mais il a fallu beaucoup de temps pour que les concepts et les méthodes d'administration s'adaptent aux nouvelles circonstances.

L'EXPANSION RAPIDE DU GOUVERNEMENT

L'expansion du gouvernement du Canada apparaît de façon frappante dans la croissance de la fonction publique et dans l'augmentation des dépenses du gouvernement.

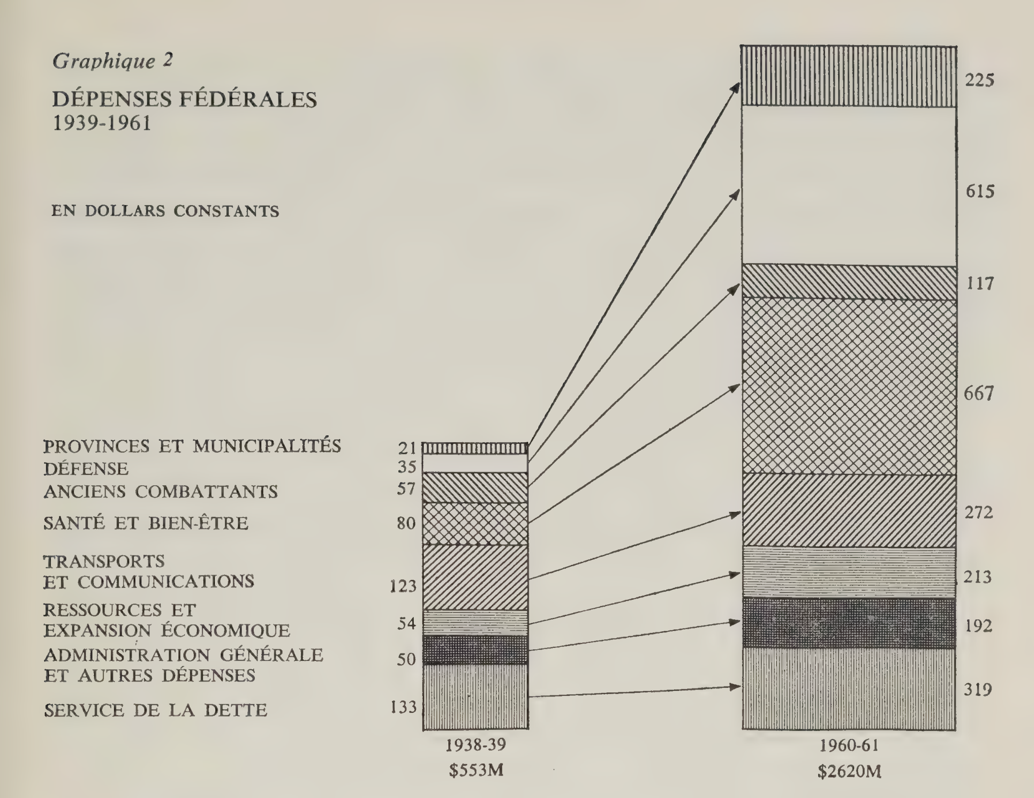
En ce qui concerne les premières années, les renseignements statistiques sont malheureusement incomplets; même aujourd'hui, peu de données sont compilées sur une base uniforme pour toute la fonction publique. Il est possible, toutefois, de discerner cette expansion dans ses grandes lignes (voir graphique 1).

En près d'un demi-siècle, du début de la première Grande Guerre jusqu'à 1960, le secteur civil des services publics (les sociétés essentiellement commer-



ciales et le personnel des bureaux de poste à commission sont exclus de tous ces calculs) a presque décuplé: son effectif a passé de 24,000 employés en 1913-1914 à environ 216,000 en 1960, dont 188,000 à temps continu. Pendant la même période, la population du Canada a augmenté de deux fois et demie. Le taux d'accroissement du secteur civil de la fonction publique fédérale a donc progressé à un rythme quatre fois plus rapide que celui de la population.

Durant la première Grande Guerre, l'effectif de la fonction publique a doublé. Un tiers de l'augmentation du temps de guerre a été éliminé au cours des années 1920-1925, mais en 1939, l'effectif était remonté à son niveau de 1920. A ce moment-là, c'est-à-dire au début de la seconde Grande Guerre, la fonction publique employait un pour cent de la population active comparativement à un peu moins de un pour cent en 1914. Durant la seconde Grande Guerre cependant, le nombre des fonctionnaires civils a plus que triplé; à la fin des hostilités, il représentait trois et demi pour cent de la population active. Immédiatement après la guerre, on a noté un léger fléchissement auquel la crise de Corée a mis fin. Depuis 1950, la fonction publique a continué de s'accroître au même rythme que la population active et employait encore près de trois et demi pour cent de celle-ci en 1960. C'est indiscutablement l'année 1939 qui a marqué le



point décisif et il faut bien reconnaître que la fonction publique du Canada, telle qu'elle existe en ce moment, est dans une large mesure le produit des deux dernières décennies.

Si l'on y regarde de plus près, on constate que c'est à la menace de guerre, à la guerre et aux suites de la guerre qu'il faut attribuer l'augmentation de près de quarante pour cent dans le personnel depuis 1939. En outre, vingt pour cent provient de ce que le gouvernement fédéral a assumé de nouvelles fonctions civiles d'importance majeure qui lui étaient pratiquement étrangères en 1939: assurance-chômage et service de placement, allocations familiales et pension générale de vieillesse, soutien sur une grande échelle de programmes d'habitation, exploitation de l'énergie atomique, contrôle de la circulation aérienne et recherches dans la haute atmosphère.

Ainsi l'augmentation de l'effectif, qu'on peut attribuer à des secteurs civils où le gouvernement du Canada était déjà engagé avant la seconde Grande Guerre, représente un peu plus de quarante pour cent. Encore faut-il dire que ces services d'avant-guerre emploient aujourd'hui, en chiffres ronds, deux fois et demie autant de fonctionnaires qu'en 1939 bien que la population n'ait augmenté que de deux tiers depuis ce temps.

Les dépenses du gouvernement ont suivi à peu près la même tendance (voir graphique 2). Elles étaient en 1961, compte tenu des prestations de sécurité pour la vieillesse, douze fois plus fortes qu'en 1939, soit 6,550 millions de dollars comparativement à 553 millions. Si l'on tient compte du fait que l'argent n'a plus la même valeur, l'augmentation en dollars constants a presque quintuplé. En faisant la part de l'accroissement de la population, les dépenses par habitant, mesurées en dollars constants, ont triplé. Le revenu réel par habitant ayant presque doublé pendant ces années, le fardeau financier fédéral supporté par les contribuables canadiens a passé de treize à environ vingt pour cent du revenu moyen.

Comme on pouvait s'y attendre, le coût plus élevé de la défense et les conséquences des dernières guerres comptent pour trente pour cent de l'augmentation. Le coût plus élevé du service de la dette nationale, autre héritage de la seconde Grande Guerre, compte pour plus de onze pour cent de cette augmentation. Ainsi le fardeau attribuable aux tensions internationales et aux dernières guerres représente plus de quarante pour cent de l'accroissement des dépenses. Les paiements aux provinces et aux municipalités, fortement majorés par les ententes du temps de guerre et de l'après-guerre, représentent une autre tranche de sept pour cent. Le coût des nouvelles responsabilités importantes que le gouvernement fédéral a assumé en 1939, notamment en matière de santé, de bien-être social et de logement, représente environ vingt-cinq pour cent du total. En fait, le pourcentage de l'augmentation qu'on peut attribuer à des fonctions civiles que le gouvernement fédéral assumait déjà avant la guerre s'établit à moins de trente pour cent. De 1939 à 1961, le coût de ces services par habitant, calculé en dollars constants, a augmenté d'environ quatre-vingts pour cent, soit à un rythme légèrement inférieur à celui de l'accroissement du revenu moyen.

Présentée sous cette optique, la croissance du gouvernement apparaît beaucoup moins phénoménale. Néanmoins, en termes absolus, elle demeure impressionnante; elle a donné naissance à des problèmes majeurs d'adaptation en ce qui concerne la gestion de l'appareil administratif, problèmes qui pour la plupart sont encore ignorés.

COMPLEXITÉ CROISSANTE

La transformation du rôle du gouvernement, qui a accompagné son expansion, n'a fait que compliquer le processus d'adaptation.

On a souvent répété que cette transformation a marqué le passage d'une attitude passive de laisser-faire à une attitude positive nettement favorable à l'épanouissement de l'économie et à la prospérité du peuple. Cependant, le régime

classique du laisser-faire n'a jamais pris pied au Canada. La Confédération elle-même était dans une large mesure envisagée comme un outil d'expansion économique; dès le début, le gouvernement du Canada s'est toujours soucié de l'essor économique du pays.

Sous ce rapport, le rôle fondamental du gouvernement est resté le même. Mais après avoir assumé des fonctions relativement simples au 19e siècle, le gouvernement a dû s'engager de plus en plus à fond dans une économie de plus en plus complexe et recourir à une gamme toujours plus étendue de moyens, directs et indirects, généraux et particuliers, pour aiguillonner, soutenir, protéger, réglementer ou contrôler l'économie. Il lui a fallu se renseigner chaque jour davantage sur la situation et sur les perspectives de tous les secteurs de l'économie, prévoir le contrecoup de ses programmes et de ses projets sur chaque secteur et, enfin, mesurer et régler les effets combinés de plus en plus complexes de sa politique et de ses initiatives. La liste pourrait être allongée indéfiniment: politique fiscale et monétaire, tarif douanier, taxes de vente et d'accise, régime de l'impôt sur le revenu, programmes et services de transport, subventions, lois sur les brevets et les droits d'auteur, travaux de recherches, réglementation des normes de qualité et des pratiques commerciales restrictives, encouragement des ventes à l'étranger et de la consommation domestique, crédits et garanties à l'exportation, et ainsi de suite. Bon gré mal gré, le gouvernement est devenu le grand régulateur de la vie économique du pays.

Les fonctions traditionnelles du gouvernement,—maintien de l'ordre, direction des affaires extérieures et de la défense nationale—ont aussi tendance à se compliquer. Le crime, sa prévention et son dépistage utilisent toujours davantage des méthodes systématiques et techniques; les notions nouvelles de pénologie sont en voie de transformer l'attitude adoptée vis-à-vis des criminels. La diplomatie s'est compliquée du fait d'abord de l'aggravation des tensions internationales, de la désintégration des empires coloniaux, de la naissance de nouveaux États et de la prolifération des organismes et des programmes internationaux. En même temps, par suite du développement de la vie économique et de l'immixtion plus grande et plus directe du gouvernement dans les affaires économiques, chaque pays a vu s'élargir le champ de son activité internationale, et les points de contact entre les sphères d'activité respectives se sont multipliés. Pour le gouvernement du Canada, ces phénomènes se sont traduits par un décuplement d'effectifs au ministère des Affaires extérieures depuis 1939 et par l'établissement hors du Canada de bureaux relevant de nombreux ministères et organismes que l'on considère généralement comme responsables des affaires domestiques.

L'évolution de la politique de défense nationale a été particulièrement remar-

quable. Même au cours des années 30, la défense nationale du temps de paix ne comportait encore que le maintien d'un noyau de forces armées, largement isolées de la vie civile du pays, et que l'exploitation de deux arsenaux pour la fabrication d'armes peu évoluées. Une modeste part de la richesse nationale suffisait pour répondre à ces besoins. A l'heure actuelle, sous la pression de fortes tensions internationales et des progrès technologiques, les forces armées puisent abondamment dans la population active du pays, en particulier parmi les spécialistes scientifiques et techniques; l'équipement se démodant rapidement, la demande absorbe une part appréciable de la production industrielle du Canada et influe sur le rythme d'évolution et sur l'orientation d'un large secteur de l'industrie. A cause de la menace d'une destruction catastrophique et quasi universelle, presque tous les secteurs du gouvernement se partagent la responsabilité de certains aspects des préparatifs de défense. Et c'est par les forces armées elles-mêmes et leur appareil administratif atteignant des dimensions égales à celles de tout l'appareil civil du gouvernement que le contrecoup de cette transformation est le plus directement ressenti.

Dans un domaine relativement nouveau, celui du bien-être social, l'intervention fédérale peut revêtir deux formes: les services directement fournis à la population et les activités qui ont des conséquences indirectes en influant sur la répartition nationale des revenus et des dépenses. Les deux aboutissent à des répercussions administratives radicalement différentes.

Depuis le début du siècle, le gouvernement fédéral a élargi les cadres des services éducatifs, médicaux et sociaux qu'il dispense à des groupements particuliers: Indiens, Esquimaux, anciens combattants, personnes à charge des militaires, immigrants et marins. Il a aussi exécuté des travaux de recherche et d'éducation populaire en matière de santé, de bien-être, de logement et d'urbanisme. Enfin, il s'est engagé dans la construction et l'administration d'écoles, d'hôpitaux, de laboratoires et d'institutions de soins à domicile, ainsi que dans le recrutement d'instituteurs, de médecins, d'infirmières, de travailleurs sociaux et d'autres professionnels et techniciens nécessaires à l'exécution de ces programmes.

D'autre part, depuis vingt ans, trois catégories générales de services indirects de bien-être social ont tendance à s'étendre de plus en plus. Ce sont: premièrement, les paiements de transfert, comme les allocations familiales et la pension de vieillesse, par lesquels le gouvernement procède en réalité à une redistribution du revenu; deuxièmement, la gamme de plus en plus vaste de subventions, de prêts à faible intérêt et d'assurance hypothécaire par lesquels le gouvernement influe sur la répartition de la dépense nationale dans le but d'établir des normes plus acceptables de santé, de logement et d'enseignement en même

temps que de promouvoir les progrès des sciences et des arts; troisièmement, les plans à participation, comme l'assurance-chômage, par lesquels le gouvernement cherche à mettre les particuliers à l'abri de la misère.

Ces trois types de programmes coûtent beaucoup moins cher au gouvernement fédéral que les services directs. Dans les trois cas, les installations et les spécialistes nécessaires sont à la charge des autorités provinciales ou municipales, ou à la charge du public en général. A mesure que l'État-providence étendra plus loin sa tutelle, il est probable que le gouvernement fédéral participera de moins en moins activement aux services directs; déjà on se demande s'il ne faudrait pas discontinuer certains services médicaux par suite de la mise en œuvre, partout au pays, de plans d'hospitalisation partiellement financés par le gouvernement fédéral.

Un autre aspect de la transformation subie par l'activité gouvernementale mérite une attention particulière: l'influence croissante que le gouvernement lui-même exerce sur l'économie, du fait que c'est lui qui, au pays, investit le plus de capitaux et achète le plus de biens immobiliers, de fournitures et de services. On reconnaît depuis quelques dizaines d'années les répercussions économiques du budget national et de la politique des investissements publics. Mais comme le champ d'activité du gouvernement continue de s'élargir, d'autres effets plus précis deviennent évidents, dont les suivants: le contrecoup de la politique d'achat sur le rythme d'expansion et sur l'orientation de certaines industries et de certaines régions; les répercussions de sa politique d'utilisation des terrains et de la construction sur l'évolution du développement urbain dans les collectivités où il est un des principaux propriétaires ou occupants; l'influence qu'il peut exercer sur les fluctuations saisonnières du marché de l'emploi par l'échelonnement de ses achats et de ses programmes de construction. De plus en plus, les méthodes administratives par lesquelles le gouvernement répond à ses besoins matériels deviennent en soi des questions d'importance économique et sociale.

PROLIFÉRATION DES CONTRÔLES

L'expansion du gouvernement fédéral était à peine amorcée que déjà l'appareil administratif et les méthodes montraient des signes de faiblesse. Ministres et sous-ministres en particulier étaient incapables d'exercer une surveillance appropriée sur l'affectation des fonds et du personnel. On a voulu obvier à ce mal en imposant aux ministères des régies extérieures à l'égard du personnel et de la finance.

On s'est concentré d'abord sur la pratique acceptée et répandue du patronage politique dans les nominations et l'avancement au sein de la fonction

publique; peu après la Confédération, ce favoritisme a suscité des protestations de la part des employés de la fonction publique. Avant la première Grande Guerre, ses adversaires n'ont guère eu de succès, bien que la Loi de 1908 ait établi une Commission du service civil munie de certains pouvoirs limités de nomination et qu'elle ait introduit le système des concours d'admissibilité comme mode de sélection. La loi comportait tellement de réserves qu'elle resta dans une large mesure lettre morte au temps de la rapide expansion de la fonction publique durant la première Grande Guerre. Les exigences de l'administration du temps de guerre firent mieux comprendre le besoin croissant d'obtenir les services de personnes compétentes. Il en résulta la Loi du service civil de 1918 dont les principes ont été de nouveau consacrés par la nouvelle Loi de 1961.

Le régime de 1918 consacrait deux principes fondamentaux: un fonctionnarisme de carrière fondé sur la compétence et une fonction publique unifiée. Le premier principe, reconnu à demi seulement par la Loi de 1908, limitait l'autorité traditionnelle des ministres sur tous les aspects de l'administration. On leur enlevait le pouvoir de présider aux nominations et aux promotions pour le confier à la Commission du service civil composée de trois commissaires responsables directement envers le Parlement et que seul le Parlement pouvait destituer. Le recrutement des fonctionnaires devait se faire par voie de concours et la Commission devait recourir aux moyens qu'elle jugeait appropriés pour mesurer la compétence des candidats à l'avancement. En même temps, l'activité politique de parti était interdite aux employés du gouvernement.

Les vastes pouvoirs conférés à la Commission du service civil—examen préalable de toute proposition relative au mode d'organisation des ministères comme condition essentielle de leur approbation par le gouvernement, contrôle des classifications, recommandations des échelles de traitements et préparation des règlements relatifs à plusieurs autres questions—attestent qu'on visait à la création d'une fonction publique unifiée. Mais en réalité, cette mesure législative confondait l'unité et l'uniformité. Lorsqu'il devint évident par la suite que plusieurs secteurs de la fonction publique ne se prêtaient pas à ce traitement uniforme, il fallut les soustraire à l'application de la loi. Par ce fait, on renonçait à la fois aux sauvegardes contre le favoritisme et à l'objectif d'une fonction publique unifiée.

Il convient également de noter que la Loi de 1918 consacrait sans équivoque le principe d'un «service civil» assujetti sous tous ses aspects au contrôle et à la direction du Parlement. Son caractère de service «public» était donc reconnu. Au Royaume-Uni, au contraire, la fonction publique demeure

encore aujourd'hui régie par des décrets du Conseil suivant le concept traditionnel que le service civil est celui de Sa Majesté.

Un fait passa inaperçu—ou du moins sans heurt—au Canada en 1918: le nouveau régime dépouillait les ministères de tout pouvoir officiel à l'égard de la sélection, de l'organisation, de la classification, de la rémunération ou de l'avancement de leur personnel. Pourtant, malgré cela, ce régime fut alors bien accueilli par les ministères et il conserva leur faveur pendant les années qui suivirent. Il est incontestable qu'il avait atteint son but immédiat: l'élimination du favoritisme de presque toute la fonction publique. Pour atteindre cet objectif, on semblait disposé à y mettre le prix.

Durant les dix années qu'a duré le nouveau régime, les fonctions du gouvernement fédéral sont demeurées à peu près les mêmes et le nombre des employés a effectivement diminué. Au cours des années 30, l'expansion a été modeste et graduelle. Pendant la grande crise économique, les postes de fonctionnaires étaient évidemment recherchés et la tâche principale consistait non pas à attirer des sujets doués mais à choisir parmi de nombreux candidats compétents. Par contre, l'expansion fut extraordinaire au cours de la seconde Grande Guerre; mais les restrictions imposées par la centralisation de l'autorité furent minimisées par le recours fréquent, dans un climat constant d'urgence, à des expédients temporaires pour l'organisation et le recrutement du personnel administratif du temps de guerre. Ce n'est que pendant la période d'après-guerre, par conséquent, que le régime de 1918 fut vraiment mis à l'épreuve quant à son aptitude à répondre aux besoins administratifs d'une fonction publique étendue, complexe et, après 1949, en pleine croissance.

Dans les années qui suivirent la centralisation de l'autorité en matière de contrôle de l'administration du personnel, un régime semblable de contrôle financier fut institué. La cause en fut la crise économique à la fin des années 20, et le changement de gouvernement en 1930 en fournit l'occasion.

Jusqu'en 1930, l'affectation des fonds publics relevait de la Loi de 1878 sur le revenu consolidé et la vérification; sous le régime de cette loi, le contrôle des dépenses par les ministères était si lâche que les limites des crédits étaient fréquemment dépassées. En outre, on ne conservait aucun dossier central des comptes en suspens; un relevé effectué en 1930 révéla des engagements dépassant appréciablement les disponibilités. On constata, par exemple, que le gouvernement était trois ans en retard dans le paiement de ses dettes à ses fournisseurs de mobilier. Ces découvertes, accompagnées de la chute des revenus occasionnée par la crise, conduisirent en 1931 à un remaniement de la Loi du revenu consolidé et de la vérification; on centralisa alors le contrôle des opérations financières des ministères.

La Loi de 1931 créait une nouvelle fonction, celle de Contrôleur du Trésor qui était chargé de s'assurer que les fonds votés par le Parlement étaient affectés aux fins voulues dans les limites des crédits approuvés. Ce nouveau fonctionnaire était tenu de conserver un registre permanent des engagements et des émissions de chèques, de passer au crible toutes les dépenses des ministères afin de s'assurer que chacune était dûment autorisée et de conserver pour chaque ministère les comptes détaillés des autorisations, des engagements et des paiements.

Vers la même époque, un resserrement général de la surveillance se manifesta dans les diverses méthodes administratives; bien qu'on visait à une plus grande uniformité, on cherchait avant tout à réaliser des économies. Cette surveillance retomba peu à peu sur le conseil du Trésor, comité de ministres établi en 1867 et reconnu par la loi en 1869. Sorte de comité du Cabinet affecté aux questions de finance, de comptabilité et d'administration générale, le conseil du Trésor avait été en fait relativement inactif avant 1931; il se réunissait une fois par mois ou même moins souvent et s'occupait de questions de détail comme la reclassification des postes, les frais de voyage et de déménagement et les prestations de pension. Au cours des années 30, cependant, son champ d'action s'est graduellement élargi et sa surveillance minutieuse s'est étendue à toute une kyrielle de questions intéressant le personnel et l'administration générale. Ses règlements, édictés sous forme de décrets en conseil ou de décisions du conseil du Trésor, prirent de plus en plus d'ampleur et devinrent un des guides principaux du personnel toujours plus nombreux du Contrôleur du Trésor lors de la vérification préliminaire du budget des ministères.

Jusqu'à 1951, une responsabilité administrative majeure—le contrôle des contrats—resta entre les mains du Cabinet lui-même. Avant le début de la seconde Grande Guerre, le Cabinet se contentait d'examiner les projets de contrats touchant les travaux publics; les ministères jouissaient d'une liberté à peu près complète pour l'achat de fournitures. A partir de 1939, cependant, la plupart des contrats de fournitures de guerre furent soumis à l'examen du Cabinet et, à partir de 1951, le contrôle de tous les contrats passa au conseil du Trésor. Tous les projets de contrats importants pour l'achat de terrains, la construction d'ouvrages et d'immeubles ou l'achat de fournitures et de services exigèrent désormais l'approbation expresse du Conseil; tous les autres contrats furent assujettis à ses règlements.

Dans une large mesure, la liberté des ministères à l'égard de l'acquisition de locaux, d'équipement et de fournitures fut réduite encore davantage par l'obligation de s'adresser, pour satisfaire à leurs besoins, à d'autres ministères ou organismes comme les Travaux publics, les Impressions et la papeterie publi-

ques et la Production de défense qui, à des degrés divers, portaient jugement sur le bien-fondé de ces besoins. Ces ministères, de leur côté, furent eux-mêmes assujettis au contrôle imposé par le conseil du Trésor.

Bref, le régime de contrôle établi entre 1918 et 1951 fut impressionnant et unique en son genre. Mis en regard des objectifs les plus immédiats, il fut lui aussi incontestablement efficace; les normes de probité du gouvernement du Canada touchant l'affectation des fonds et du personnel sont élevées. Mais une bonne administration ne se contente pas d'éviter le péché; cette attitude calviniste à l'endroit de l'administration publique, bien conçue pour écarter les mauvais administrateurs, devait fatalement se révéler extrêmement déroutante pour les bons.

Ce régime de contrôle, de par sa nature même, tend à se maintenir indéfiniment. En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.

La situation s'avère encore plus grave si l'on considère l'attitude typique des fonctionnaires des organismes de contrôle dont la carrière s'est déroulée entièrement au sein de ces organismes. Isolés des ministères, ces organismes se sont montrés très méfiants à l'égard de la compétence et de l'intégrité des ministères et trop portés à mettre en doute ou même à renverser les décisions de ceux-ci sur des questions d'ordre pratique. S'attribuer le monopole de la vertu a été leur plus grand péché.

Heureusement pour le Canada, pendant les années où ce régime de contrôle a été mis sur pied, la fonction publique a réussi à attirer un certain nombre d'administrateurs exceptionnellement doués, résultat attribuable, il faut le reconnaître, à la Loi de 1918 sur le service civil. Bien que le régime le plus parfait ne puisse racheter une direction incompétente, de bons administrateurs peuvent surmonter presque tous les obstacles que leur suscite une mauvaise organisation. Mais l'efficacité peut en souffrir énormément.

RESSOURCES ET TECHNIQUES NOUVELLES

Tout comme la portée et le caractère changeants de l'activité fédérale doivent répondre au caractère et aux besoins changeants de la population canadienne, le mode d'organisation du gouvernement et ses méthodes doivent profiter des ressources et techniques nouvelles à mesure qu'elles deviennent disponibles.

Les progrès technologiques rapides survenus depuis un siècle ont transformé l'administration tout autant que la production, la distribution et les normes gé-

nérales de richesse et de bien-être. Le télégraphe, le téléphone, la machine à écrire, et d'autres inventions mises au point assez tôt ont élargi le champ d'action d'une administration efficace et donné naissance à de nouvelles méthodes d'organisation. Sans les machines de bureau, beaucoup de programmes majeurs du gouvernement, comme les allocations familiales, la pension de sécurité de vieillesse et les services de statistique, représenteraient des fardeaux administratifs insupportables. Ces machines ont aussi rendu de grands services en tant qu'outils de gestion interne. La mise au point de calculatrices électroniques a fait franchir un pas de plus au processus de la transformation technologique de l'administration. En rendant facilement accessibles, sous n'importe quelle forme, des sources d'information singulièrement élargies, la nouvelle technologie continue de reculer les frontières de l'efficacité à un rythme qui s'accélère rapidement.

La nécessité d'une adaptation immédiate des modes d'organisation et des méthodes administratives découle inévitablement de cette transformation technologique. On se rend compte de plus en plus que les nouveaux dispositifs ou systèmes ne sont au fond que des outils commodes qui ne sauraient remplacer le cerveau humain. Pour les administrateurs, ils ouvrent de nouveaux horizons et créent de nouvelles responsabilités. Ces systèmes n'exigeront pas que les exécutants se déplacent, mais qu'ils se préparent à des tâches plus exigeantes. Et à cause du coût élevé de leur opération et de leur appétit gargantuesque, leur effet principal sur le mode d'organisation est de créer de nouveaux «ateliers» administratifs—des centres de manipulation des données qui peuvent répondre avec une souplesse croissante aux demandes des administrateurs et des exécutants à tous les échelons de l'organisation.

Puisque le gouvernement est l'institution la plus importante de la collectivité, il subira nécessairement à la longue le plus fort contrecoup de cette technologie nouvelle. C'est aussi pour lui que la réadaptation sera le plus difficile. Aux paliers supérieurs de la fonction publique, il importe qu'on se rende compte toujours davantage des services que les machines peuvent rendre et des conséquences administratives de leur utilisation.

La maturité et le degré de plus en plus avancé de l'évolution de l'économie canadienne, qui font retomber tant de nouvelles responsabilités sur le gouvernement fédéral, doivent aussi exercer une profonde influence sur les méthodes de travail que celui-ci utilise. La gamme sans cesse croissante de services, de qualifications professionnelles et de produits que fournit l'entreprise privée doit entrer en ligne de compte quand le gouvernement doit décider comment il peut le mieux satisfaire à ses besoins de services et de fournitures. Les travaux courants doivent faire l'objet d'un examen continuel en vue de déterminer quels

sont les cas où l'abandon de sources intérieures d'approvisionnement établies de longue date pourrait motiver ou peut-être favoriser l'établissement de sources extérieures. Il faut aussi tenir compte des services de plus en plus nombreux que fournissent d'autres échelons gouvernementaux au Canada.

La thèse de l'adjudication de contrats à des fournisseurs de l'extérieur repose non pas sur l'idée que ces fournisseurs sont nécessairement plus sûrs ou plus efficaces, mais sur le fait que le gouvernement doit se préoccuper avant tout d'atteindre les buts de sa politique générale. Les moyens qui lui permettront de réaliser ces objectifs ne sont, en mettant les choses au mieux, que d'importance secondaire; s'ils s'en préoccupaient, les ministres et les administrateurs ne feraient que détourner leur attention de leur but premier. La plupart des entreprises du gouvernement sont sans doute dictées par des besoins concrets, et nécessaires à l'application de sa politique, mais toutes choses étant égales par ailleurs, il vaut mieux acheter que fabriquer afin d'empêcher le gouvernement d'étendre trop loin son activité et afin de renforcer le secteur privé de l'économie.

La diversité croissante de la vie économique canadienne a suscité une concurrence de plus en plus active entre le gouvernement et l'entreprise privée pour le recrutement de personnes compétentes en matières administrative, professionnelle et technique. Il a fallu en conséquence accorder une plus grande attention aux attraits d'une carrière dans la fonction publique; c'est ce qui explique, par exemple, l'établissement d'un Bureau d'étude des traitements chargé d'examiner les tendances qui se manifestent dans le secteur privé. En outre, des phénomènes comme le syndicalisme, les formules nouvelles de relations industrielles et les programmes tant publics que privés de sécurité sociale intéressent le gouvernement en sa qualité d'employeur. Celui-ci se doit donc de reconsidérer ses rapports avec ses propres employés ainsi que les avantages qu'il leur offre. Avec l'avènement de puissantes associations d'employés dans la fonction publique, le contrecoup de ces événements extérieurs a été fortement ressenti; la Loi de 1961 sur le service civil a tenu compte de cette situation. On ne saurait prévoir l'avenir avec précision, mais il est clair que le paternalisme qui a caractérisé les rapports entre la direction et les employés dans la fonction publique est en voie de céder le pas à de nouvelles méthodes de conciliation mutuelle des intérêts.

L'avènement de grandes sociétés commerciales et industrielles s'est accompagné—il a même été facilité par les facteurs énumérés ci-dessous—de la mise au point d'une variété «d'outils» administratifs: méthodes budgétaires et systèmes de comptabilité permettant de mieux contrôler la répartition des ressources financières et la détermination du rendement, recherches pratiques et

autres méthodes pour l'étude de solutions de rechange et pour la mise au point et l'évaluation de méthodes et de systèmes, moyens améliorés de découvrir et de développer les aptitudes personnelles de façon à éliminer le hasard et le favoritisme. On reconnaît la valeur de la plupart de ces techniques dans certains secteurs de la fonction publique; beaucoup ont été mises en pratique, mais leur utilisation est loin d'être systématique.

Entre le gouvernement et le monde des affaires, il existe évidemment des différences notables. Nous en avons déjà mentionné une: le caractère politique de l'administration publique et les critères d'après lesquels on la juge. Une autre différence évidente tient à ce que, dans l'administration publique, les bénéfices ne sauraient servir de guide pour la répartition des ressources ou pour mesurer le rendement vis-à-vis des concurrents. En dépit de cette distinction apparente, les deux types d'organisation ont la productivité maximum comme but commun. L'objectif immédiat des techniques d'administration mises au point pour être utilisées dans l'industrie est d'atteindre les buts de l'entreprise avec un minimum d'effort. En conséquence, la plupart de ces méthodes peuvent être adaptées aux besoins du gouvernement, compte tenu du fait que les économies et la productivité seront en définitive jugées selon des critères différents.

5

LES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION:

UNE OPTIQUE NOUVELLE

L'irritation que produit un trop grand souci de contrôle est devenue, au cours des dernières années, de plus en plus manifeste au sein de la fonction publique et de la population. La nécessité la plus pressante consiste à déterminer les tâches administratives dont le gouvernement du Canada doit se charger dans les circonstances présentes et dont il devra se charger dans des circonstances à venir, ainsi qu'à trouver les modes d'organisation et les principes directeurs qui mèneront le plus sûrement à l'accomplissement de ces tâches.

Pour qu'elle soit efficace, l'administration doit répondre à deux catégories de besoins: ceux qui portent sur l'administration des programmes des ministères et ceux qui ont trait à la direction centrale et à la coordination de l'activité gouvernementale.

BESOINS ADMINISTRATIFS DES MINISTÈRES

Les ministères, dont le rôle est de réaliser de façon concrète les programmes du gouvernement, doivent être le point de départ de toute enquête si l'on vise à une plus grande efficacité, à de plus grandes économies ou à une amélioration des services offerts au public.

Le ministère, tel qu'il existe aujourd'hui, est une organisation de grande envergure; il doit assurer à la population, ou en son nom, un grand nombre de services ou se consacrer à des travaux importants en fournissant des locaux et de l'équipement et en répondant aux besoins d'entreprises nouvelles. Son activité revêt plusieurs formes; elle peut être une grande entreprise commerciale,

telle la Poste, ou une agence d'administration de ports, d'aéroports, de laboratoires de recherche et de fermes expérimentales, d'hôpitaux et d'écoles, ou de services de vente, de prêt et d'assurance. Le ministère peut avoir besoin de spécialistes en matière d'achats, de plans et de construction, de transport, de communication, de recherches économiques et sociales, d'analyse statistique, de direction des archives, de manipulation des données ou de relations extérieures. Ces énumérations pourraient être allongées indéfiniment.

Tout accroissement dans l'activité du gouvernement a obligé le ministre à consacrer plus de temps à la formulation des principes de direction. En même temps, cette expansion a compliqué davantage l'appareil administratif et alourdi le fardeau de la direction. En conséquence, il est à peu près impossible aux ministres d'être, au sens réel du mot, les administrateurs de leurs ministères.

En raison de la grande envergure et de la complexité des ministères, il importe de plus en plus de distinguer entre la direction réelle des travaux et la direction de l'administration du ministère. La première exige la connaissance des techniques d'exécution; la deuxième se cantonne dans les fonctions plus générales de l'administration. Confondre les deux fonctions au sein d'un ministère peut être aussi dangereux qu'assimiler les attributions de l'administration d'un ministère à celles des directions centrales.

La distinction entre l'administration et l'exécution est d'importance capitale sur le plan de l'organisation. L'administration porte sur les fonctions dévolues au centre de direction de chaque ministère, quelles que soient son étendue, ses responsabilités vis-à-vis des programmes ou la dispersion géographique de son activité. L'exécution, d'autre part, doit être organisée précisément en fonction de ces considérations. A moins que l'exécution ne soit répartie et qu'il y ait délégation des responsabilités, les administrateurs peuvent être détournés de leur tâche essentielle par des problèmes d'exécution. Là où l'activité comporte des contacts avec le public, les ministères répondront plus sûrement aux besoins de la population et seront par conséquent plus efficaces grâce à la répartition et à la délégation des responsabilités.

Il importe de définir clairement les fonctions de l'administration, c'est-à-dire les tâches qui sont communes à tous les ministères. Voici les principales:

- Conseiller le ministre, avec l'aide du personnel supérieur d'exécution, sur les questions intéressant la politique du ministère et jouer le rôle de l'intermédiaire par lequel les directives que donne le ministre sont communiquées à toutes les divisions.

- Préparer, afin de les soumettre au ministre, les plans de programmes futurs et prévoir les besoins de fonds, de personnel et d'autres ressources.

- Adapter l'organisation du ministère à ses responsabilités vis-à-vis des programmes.
- S'assurer de la disponibilité d'un personnel compétent et des autres ressources nécessaires aux programmes du ministère, conformément aux limites générales imposées par les ministres, et faire la répartition de ces ressources.
- Mettre au point et utiliser les moyens de gestion appropriés à l'activité du ministère.
- Évaluer le rendement des services d'exécution et du personnel administratif lui-même.

Le fait que ces fonctions sont communes à toutes les administrations de ministère signifie, en somme, que le personnel administratif supérieur peut passer indifféremment d'un ministère à un autre. La rotation de ce personnel supérieur peut être très avantageuse en ce qu'elle favorise l'uniformité, qu'elle tend à redresser les imperfections et, d'une façon plus générale, qu'elle est un gage de l'efficacité des ministères et des administrateurs eux-mêmes. Il ne faudrait cependant pas considérer les administrateurs et le personnel professionnel spécialisé comme des castes isolées l'une de l'autre. Les plus hauts postes administratifs doivent être accessibles à tous ceux qui ont les qualités essentielles, c'est-à-dire à ceux qui s'intéressent à la pratique administrative et possèdent les aptitudes requises. Mais les administrateurs ne doivent pas être choisis à cause de qualités professionnelles qui ne se rattachent pas aux fonctions administratives. Il doit y avoir d'autres voies d'avancement ouvertes au spécialiste qui veut mettre à profit ses aptitudes professionnelles.

Certains signes attestent qu'on reconnaît dans une certaine mesure le juste rôle de la haute administration au sein de la fonction publique. Plusieurs ministères ont fait ces dernières années de grands progrès dans l'utilisation de méthodes appropriées de comptabilité et d'autres moyens administratifs. Les organismes de contrôle ont eux-mêmes démontré qu'ils comprennent de mieux en mieux les besoins des ministères: la Loi de 1961 sur le service civil prévoit —et c'est là une de ses principales innovations—que les commissaires peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux chefs permanents des ministères. Mais en somme, de tels changements sont superficiels et le système général de contrôle reste à peu près intact.

Le recours fréquent à des offices, commissions ou sociétés semi-autonomes démontre clairement que le régime actuel est onéreux, déroutant et improductif. De cette façon, on a renoncé aux méthodes reconnues de contrôle en faveur de modes d'organisation empruntés au secteur privé. Les ministres à qui ces

organismes font officiellement rapport ont eu tendance à se dérober à leur responsabilité en ce qui a trait aux affaires courantes sous prétexte qu'elles relèvent de la direction de ces organismes. Ceux-ci jouissent donc d'une indépendance administrative refusée aux ministères en dépit du fait que, sous bien des rapports, leur activité respective n'est guère différente quant à sa nature ou quant à ses répercussions sur le public.

Quelques organismes sont comptables directement au Parlement; le plus souvent c'est un ministre qui répond pour eux. Bien que les ministres ne participent pas aux décisions courantes de ces organismes, ils sont tenus responsables de la politique générale et de l'efficacité de ceux-ci. Certains pouvoirs ultimes font pendant à cette responsabilité ultime: le choix et la destitution des administrateurs supérieurs, la définition plus ou moins détaillée des objectifs et des lignes de conduite, le contrôle de leurs programmes d'immobilisations et, dans bien des cas, de leur budget d'exploitation, le pouvoir d'exiger à volonté la vérification de leur gestion. Ce sont de fait les seules prérogatives qu'un ministre peut normalement exercer dans la pratique vis-à-vis de son ministère. La tradition et le besoin d'une autorité de dernier ressort exigeront que les pouvoirs officiels et que la responsabilité qui en découle continuent d'être dévolus aux ministres, mais ceux-ci ne devraient être tenus personnellement responsables que de la ligne de conduite et de l'efficacité générale de leurs ministères.

Une autre conclusion, qu'on peut dégager de l'expérience que ces organismes ont permis d'accumuler, est que les contrôles méticuleux auxquels les ministères sont assujettis ne sont essentiels ni à l'efficacité, ni à l'intégrité de leur gestion, ni à leur concordance avec la ligne de conduite générale. Ce qui a été démontré, c'est l'utilité, au sein des entreprises publiques de grande envergure, de nombreux concepts de direction et de méthodes de régie interne mis au point dans le secteur privé de l'économie.

Selon toute probabilité, le recours à ces formes extra-gouvernementales d'organisation est au fond une tentative de résoudre le problème que pose l'évolution du rôle de l'État. Cette évolution s'est opérée également à l'échelon des ministères; l'existence des nouveaux organismes atteste donc qu'on n'a pas réussi à adapter les formules traditionnelles et les concepts dont ils s'inspirent aux circonstances nouvelles.

Par-dessus tout, les ministères devraient, dans des cadres d'attributions clairement définies, être totalement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être munis de pouvoirs correspondant à cette responsabilité. Ils doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement qui doivent l'emporter sur ceux des ministères. Mais ils devraient être libérés de tout contrôle extérieur qui ne s'inspire pas de ce but général.

LES BESOINS DE LA DIRECTION CENTRALE

Bien que les ministères soient les organes principaux d'exécution, chacun d'eux n'est, comme on l'a déjà dit, que la partie d'un tout: le gouvernement du Canada. Leur politique et leurs programmes doivent être comparés à ceux des autres ministères et organismes en vue de leur synchronisation; ils se motivent, en dernière analyse, en fonction de leur utilité non pas à l'égard du ministère lui-même et de ses intérêts particuliers, mais à l'égard de l'intérêt général de la population canadienne. L'argent dépensé n'est pas acquis de plein droit au ministère: c'est de l'argent public. L'ultime critère de son affectation aux yeux du public n'est pas le respect de la loi mais l'efficacité. Le personnel n'est pas à l'emploi du ministère mais fait partie d'une fonction publique unique. Les aptitudes des fonctionnaires doivent donc être développées et utilisées au meilleur intérêt du Canada. Ainsi, l'autorité de chaque ministère, quelle que soit la mesure dans laquelle il importe de la renforcer, doit être subordonnée aux besoins primordiaux d'unité et de cohésion du gouvernement, compte tenu des intérêts généraux du pays.

Les fonctions les plus importantes du gouvernement consistent:

- A comparer les demandes des contribuables, demandes susceptibles de réalisation par le gouvernement fédéral, à l'acceptation et à la capacité de ces mêmes contribuables à supporter le fardeau financier qui en découle; à définir les limites de l'intervention gouvernementale ainsi que la répartition des charges dans les cadres du plan financier général: le budget annuel.

- A évaluer les répercussions tant immédiates qu'éloignées des programmes existants ou projetés, au point de vue finance, administration et organisation; à évaluer le coût et les avantages de chacun et ses rapports avec d'autres programmes; à déterminer l'ordre de priorité et à répartir les ressources disponibles dans les cadres du plan financier général.

- A établir une politique et des critères régissant l'affectation, dans tous les secteurs du gouvernement, des fonds, du personnel et des autres ressources, en définissant les objectifs à rechercher et les points de repère sur lesquels les ministères doivent se guider, sans viser toutefois à imposer dans le détail l'application d'une politique et de normes administratives.

- A s'assurer que tous les ministères et organismes peuvent compter sur une direction administrative énergique et que les ressources humaines disponibles sont méthodiquement utilisées pour le plus grand bien de l'ensemble de la fonction publique.

- A favoriser l'élaboration et l'application de méthodes efficaces de gestion en vue du contrôle et de l'amélioration des services dans tous les organes de l'État.
- A évaluer l'efficacité générale des ministères et, en particulier, le rendement de leurs administrateurs dans l'accomplissement de leurs fonctions telles qu'elles sont définies ci-dessus.
- A préparer la comptabilité sous une forme répondant aux besoins du Parlement et du pouvoir exécutif, en indiquant la source des fonds publics et leur affectation.
- A adapter les rouages gouvernementaux à des tâches et des objectifs en constante évolution.

Ces fonctions de direction administrative sont évidemment subordonnées à la tâche capitale de la direction politique, laquelle consiste à définir les buts d'intérêt national vers lesquels l'action du gouvernement doit être orientée. Les rouages nécessaires à l'accomplissement de cette tâche s'étendent, de fait, au processus politique entier.

Les fonctions de direction centrale énumérées ci-dessus sont, de toute nécessité, la responsabilité collective de l'ensemble du gouvernement. Mais on ne peut s'acquitter efficacement d'une responsabilité collective que si quelqu'un en particulier est chargé de prendre des initiatives et de s'assurer que les décisions collectives sont exécutées. En réalité, c'est la fonction même de chacun des ministres vis-à-vis de son ministère puisqu'en dernière analyse la politique et les décisions du gouvernement engagent dans tous les cas la responsabilité collective de tous les ministres.

Parmi les fonctions de la direction centrale, seule la préparation du budget a été attribuée, conformément à ce principe, à un membre du Cabinet en particulier, le ministre des Finances. C'est un fait significatif que cette fonction soit, parmi les huit énumérées plus haut, la seule qui ait atteint présentement un degré avancé de spécialisation. Toutes les autres restent entièrement collectives et leurs possibilités demeurent, à des degrés divers, inexplorées.

Dans une société privée, c'est le directeur ou l'administrateur général qui doit s'assurer que ces besoins sont satisfaits. Mais le gouvernement du Canada n'a pas et ne peut probablement pas avoir de directeur général au sens où on l'entend ici. Exception faite du premier ministre, aucun membre du Cabinet ne pourrait occuper ce poste qui lui conférerait certains pouvoirs de contrôle vis-à-vis ses collègues du Cabinet. Pour la même raison, il est clair que ce poste ne saurait être confié à un haut fonctionnaire.

Évidemment, c'est un fait reconnu que le premier ministre occupe un rang

plus élevé que ses collègues au sein du Cabinet, mais d'autres affaires encore plus importantes que la gestion générale de l'administration absorbent presque tout son temps et toute son énergie. Naturellement, il a le sentiment qu'une responsabilité particulière lui incombe à l'égard de l'efficacité générale et du rendement des services de l'État, mais on ne peut s'attendre qu'il s'occupe de questions autres que les affaires très litigieuses ou les problèmes de la plus haute importance.

Depuis la Confédération, le Cabinet a graduellement délégué à son comité statutaire, le conseil du Trésor, les affaires relatives à la gestion centrale. Les fonctions que la Loi de 1951 sur l'administration financière attribuait à cet organisme ressemblent de près aux fonctions de direction centrale qui viennent d'être définies. Un bureau de gestion modelé sur ce concept peut soulager le Cabinet de la plus grande partie de ce travail. Cependant, le conseil du Trésor s'est heurté à deux obstacles.

Premièrement, il se compose de ministres qui, règle générale, assument de lourdes responsabilités vis-à-vis de leurs ministères et ne peuvent consacrer que peu de temps ou d'attention à ce travail.

De tout temps, la direction du conseil du Trésor a été avant tout la responsabilité du ministre des Finances puisqu'aux termes de la loi il en a toujours été le président et que son ministère en a fourni le personnel. Mais en même temps que s'affirmait davantage la nécessité d'une direction centrale énergique, les responsabilités du ministre des Finances à l'égard de son propre ministère allaient s'accumulant et il lui fallait accorder une attention particulière à la politique financière du gouvernement. La politique fiscale et monétaire, les emprunts publics, la gestion du numéraire, la politique économique internationale, l'état de l'économie domestique, et le contrecoup économique de la politique et des programmes du gouvernement ne laissent au ministre des Finances que peu de temps à consacrer aux questions courantes de direction centrale administrative. Sauf durant l'examen annuel des crédits des ministères, travail qui se rattache au budget, les ministres des Finances ont eu de moins en moins le temps de s'occuper des affaires du Conseil.

En conséquence, c'est sur la direction permanente du conseil du Trésor et, en particulier, sur son secrétaire qu'est retombée la plus lourde part du fardeau de la direction centrale. Même si cette transmission involontaire de ces attributions à des fonctionnaires désignés est acceptable—ce qui est fort douteux—elle ne saurait valoir à l'égard des grands problèmes du contrôle des programmes ou de la politique administrative. Ces problèmes, qui surgissent à tout moment, ne peuvent être réglés qu'au niveau ministériel; une direction continue est donc nécessaire de la part d'un ministre dont l'attention n'est pas

détournée, ni les perspectives déformées par les responsabilités d'un ministère.

Nous en concluons qu'il est nécessaire que le conseil du Trésor soit renforcé par la nomination, à sa présidence, d'un ministre qui n'ait pas la charge d'un ministère, afin d'orienter les travaux courants du personnel, d'assurer au Conseil le degré voulu d'initiative et de faire valoir à l'occasion au sein du Cabinet les considérations d'ordre général qui favoriseront la bonne administration.

Le ministre des Finances continuera évidemment de participer aux travaux du conseil du Trésor qui sont liés directement à ses responsabilités budgétaires; il doit être membre *ex officio* du Conseil. Il existe, de fait, une étroite analogie entre ses attributions et celles de cet organisme. Dans son évaluation des plans et programmes des ministères, le Conseil doit tenir compte, entre autres choses, de leurs répercussions probables sur l'économie; il demandera normalement des directives au ministre des Finances à cet égard. Les effets probables sur le montant futur des dépenses occasionnées par des changements que le Conseil peut envisager d'apporter à certains programmes, intéressent de toute évidence le ministre. De plus, c'est l'évaluation des programmes et du rendement des ministères, dont le Conseil s'occupe l'année durant, qui sert de base à l'examen de leurs crédits pour l'exercice financier de l'année suivante. D'autre part, l'ensemble des crédits approuvés est un des éléments que le ministre doit faire entrer dans son budget. Or dans la préparation et l'examen des prévisions, il faut tenir compte de l'avis du ministre quant aux limites appropriées que les dépenses ne doivent pas dépasser. Il faut donc que le ministre des Finances et le président du conseil du Trésor travaillent de concert en tout temps. A cause de ces intérêts convergents à l'égard des affaires financières, le poste de président pourrait être intégré au ministère des Finances et comporter un rang comparable à celui du ministre, mais des fonctions différentes des siennes.

Le deuxième obstacle majeur auquel se heurte le conseil du Trésor provient du fait que, par tradition, la direction des ministères est assujettie à un contrôle minutieux, ce qui oblige le Conseil à examiner environ 16,000 demandes chaque année. Dans ces conditions, le nouveau président du conseil du Trésor passerait tellement de temps à l'étude de cas individuels intéressant les affaires courantes que les tâches essentielles du Conseil ne recevraient guère plus d'attention qu'en ce moment. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la gestion des ministères, l'abandon de cette tradition de surveillance est donc essentiel pour permettre au conseil du Trésor de répondre aux besoins d'une direction centrale.

Certaines catégories de décisions des ministères exigeront encore l'approbation expresse du Conseil. Les ministres voudront examiner les projets qui repré-

sentent de très fortes dépenses ou qui précèdent le lancement de programmes majeurs comportant de lourds engagements futurs, directs ou indirects. Mais il importe d'accorder beaucoup plus de latitude aux ministères et de les autoriser à prendre eux-mêmes des décisions à l'égard de tous les besoins courants et périodiques, sans presque tenir compte de leur coût. C'est dans le domaine des affaires courantes qu'on a les plus belles occasions d'éliminer cette surveillance minutieuse. Par exemple, le rajustement des effectifs dans les cadres de programmes approuvés; l'application d'une ligne de conduite et de normes relatives aux locaux, à l'équipement et aux fournitures, aux frais de voyage et de représentation; et les diverses allocations accordées au personnel dans des circonstances spéciales. La règle devrait être de réserver à l'approbation expresse du conseil du Trésor toute affaire intéressant les fonctions essentielles de la direction centrale.

Au moment où les fonctions du conseil du Trésor seront renforcées et son administration courante confiée à un ministre, il y aura lieu de définir à nouveau le rôle et la composition de son personnel.

Il faut reconnaître que la tâche essentielle du personnel est d'aider les ministres à s'acquitter de leurs obligations collectives, compte tenu des normes administratives et de la priorité des programmes. Le Conseil étant rattaché en ce moment au ministère des Finances, son personnel a tendance à consacrer son temps à un examen minutieux des dépenses. En conséquence, les administrateurs des ministères se préoccupent trop de motiver le moindre détail de leur activité et accordent ainsi moins d'attention à leurs fonctions administratives. Il serait souhaitable que ce concept fût abandonné et qu'on se rendît mieux compte de part et d'autre des tâches qui incombent tant à l'administration centrale qu'à la direction des ministères.

L'autorité suprême est dévolue au Cabinet et n'est exercée par le conseil du Trésor que par délégation; le Cabinet peut toujours, à propos de n'importe quelle question, retirer ou annuler cette délégation de pouvoir. S'il décide de se charger lui-même de ces fonctions de direction centrale, le Cabinet doit pouvoir compter sur un personnel semblable à celui qui est au service du conseil du Trésor. Pour cette raison, le personnel du conseil du Trésor devrait passer du ministère des Finances au Bureau du Conseil privé où il serait plus justement associé au Cabinet et au conseil du Trésor lui-même, en qualité de comité du Cabinet.

Il importe aussi de faire une nouvelle évaluation du statut du secrétaire du conseil du Trésor. En tant que principal conseiller officiel du gouvernement à l'égard de la coordination des programmes et des besoins de la fonction publique en ce qui a trait à l'organisation et à l'administration, sûrement son

poste est au moins aussi important que celui des chefs permanents de ministères. Il devrait donc avoir le rang de sous-ministre.

On aurait donc, au sein du Bureau du Conseil privé, deux sous-ministres: le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor. En réalité cependant, leurs rôles et leurs fonctions se complètent. Le greffier est intéressé surtout à la politique générale et le secrétaire aux fonctions de direction administrative.

Il est clair que le personnel du conseil du Trésor, bien que n'ayant aucune responsabilité administrative directe, occupe une situation d'importance capitale puisqu'il examine les programmes et les crédits, qu'il établit la politique et les normes administratives, qu'il évalue le rendement des ministères et qu'il stimule le recours à des méthodes efficaces de gestion dans toute la fonction publique. Il pourrait arriver que ce personnel, chargé de telles fonctions et associé à l'autorité centrale du gouvernement, compromette le juste équilibre qui doit exister entre les obligations et les pouvoirs de la direction centrale et des ministères. Il importe donc de se prémunir contre cette éventualité.

L'édification et le maintien de solides structures administratives au sein des ministères feront contrepoids à toute tentative d'empiètement sur leur autorité par le personnel du conseil du Trésor. Mais l'existence d'un certain antagonisme entre le personnel d'un ministère et celui du conseil du Trésor serait à peine moins dommageable que l'élargissement des cadres du Conseil.

La sauvegarde la plus sûre consiste à s'en tenir rigoureusement à la règle suivant laquelle le personnel du conseil du Trésor doit se composer d'administrateurs expérimentés recrutés par rotation dans les ministères eux-mêmes. Aucun fonctionnaire supérieur ne devrait être appelé à travailler au Conseil avant d'avoir acquis une connaissance pratique de l'administration et avoir fait preuve de compétence et de jugement, de préférence au sein d'un ministère. Le passage au conseil du Trésor devrait être également de courte durée. Les ministères et le Conseil profiteraient l'un et l'autre des avantages de cette rotation qui couperait court à toute velléité, de la part du groupe central, de se décerner le monopole de la compétence.

De plus, l'effectif du conseil du Trésor devrait être limité à un petit nombre de fonctionnaires: l'expérience et les qualités exceptionnelles comptent plus que le nombre. Si l'on abandonne une surveillance minutieuse et souvent machinale et si l'on concentre les efforts du conseil du Trésor sur les fonctions essentielles de direction centrale, le nombre—en particulier chez le personnel subalterne—perd son importance. En outre, le personnel doit se composer de fonctionnaires possédant une expérience administrative générale. Quelques particuliers ou quelques groupes parmi eux devront peut-être se concentrer sur

des aspects déterminés des responsabilités du Conseil, fonction à laquelle leur expérience plus spécialisée les aura préparés. Mais leurs responsabilités ne sont techniques sous aucun rapport; si le personnel a besoin d'aide technique dans l'exécution de son travail, c'est aux ministères et organismes dont les tâches exigent le recours à toutes sortes de spécialistes de haute compétence qu'il lui faudra s'adresser.

Un organisme de direction centrale ne peut guère s'attendre à être populaire parmi les ministères. Bien qu'il ait pour tâche d'encourager dans les ministères une administration énergique et ingénieuse, le Conseil devra parfois freiner leur enthousiasme. Tant que le Conseil se cantonnera dans ses propres fonctions, cependant, il sera respecté comme un élément essentiel du gouvernement. Voué à des intérêts plus vastes et composé de fonctionnaires familiers avec des besoins de l'administration dans les ministères, il sera bien accueilli par les fonctionnaires du ministère qui verront en lui un guide lorsqu'ils seront aux prises avec des problèmes nouveaux et peu connus.

LES SERVICES COMMUNS

L'unité de la fonction publique, qui exige la présence d'une direction centrale, s'étend aussi à la satisfaction des besoins administratifs communs à tous les ministères.

Comme on l'a déjà noté, certaines considérations afférentes à la ligne de conduite générale peuvent influer sur les méthodes administratives auxquelles le gouvernement a recours pour répondre à ses besoins matériels de personnel, de locaux, d'ouvrages de génie, de fournitures et d'équipement. Il peut devenir nécessaire non seulement de fixer des normes applicables à ces méthodes mais aussi d'établir des ministères et organismes de services communs chargés expressément d'assurer qu'on tient vraiment compte de l'intérêt public.

L'établissement de services communs peut aussi être motivé par des considérations d'économies ou par des avantages administratifs. Bien que la détermination des besoins de fournitures et de services fasse nécessairement partie des responsabilités des ministères, la satisfaction matérielle de ces besoins peut n'être qu'une corvée qui gêne l'accomplissement de leurs fonctions essentielles, lesquelles consistent à concevoir et à appliquer des solutions aux problèmes d'ordre public.

Parce qu'il coûte extrêmement cher de s'assurer les services de fonctionnaires à ces fins et qu'il est impossible de les tenir occupés constamment, les unités plus petites éprouvent des difficultés particulières à satisfaire aux besoins qu'elles ont de toute une gamme de services administratifs. Les services communs, quand ils existent, peuvent répondre à certains de ces besoins, mais dans

d'autres cas, la petite unité doit parfois recourir à une organisation de plus grande envergure. Ce problème existe pour certains ministères et organismes à Ottawa, mais il est plus courant et plus aigu sur le plan local où l'on s'est donné peu de mal à le résoudre.

Aucun plan d'ensemble uniforme n'est proposé pour la mise sur pied de services communs. Par contre on suggère des solutions précises dans les rapports portant sur des questions comme la comptabilité, le perfectionnement des méthodes et du régime de travail, les locaux et les achats. Il est possible cependant de dégager certains principes généraux qui définissent les rapports entre les organismes de services communs et les organismes desservis.

Le premier principe, c'est que les dispositions prises ne doivent nuire en rien à l'autorité ni aux responsabilités essentielles des ministères d'exécution; ceci signifie que, dans le cadre des normes générales énoncées par le conseil du Trésor (qui ne doivent être ni trop minutieusement détaillées ni trop rigides), l'usager a le droit d'indiquer ses besoins. De plus, pour que l'usager et le fournisseur sachent bien tous deux ce qu'est leur responsabilité réciproque et pour que le fardeau financier soit imputé aux programmes appropriés, il faut que le coût des services soit à la charge de l'usager.

Ensuite, il faut établir nettement la distinction entre le service et le contrôle. Celui qui fournit les services ne doit exercer aucun contrôle sur l'usager, sauf dans les strictes limites imposées par l'obligation qu'il a de tenir compte de considérations spéciales qui découlent de la politique générale du gouvernement. C'est à l'échelon de la direction centrale que jouera le seul élément général de contrôle, sous forme d'une appréciation du genre de service réclamé par l'usager et du degré de satisfaction assuré par le fournisseur, cette appréciation faisant partie de l'évaluation que cette direction centrale doit faire du rendement administratif de l'ensemble de la fonction publique.

Il faut aussi prendre les moyens pour s'assurer que les organismes de services communs ne s'enlisent dans la complaisance et la suffisance. Leur direction doit être aux mains d'administrateurs expérimentés, recrutés d'après le système général de rotation au sein des échelons supérieurs de la fonction publique et disposés par conséquent à prêter une oreille sympathique aux besoins des usagers. De plus, dans la mesure où une activité comparable à celle des organes de services existera dans d'autres secteurs de la fonction publique, il devrait y avoir rotation des effectifs techniques. En outre, là où une activité analogue existe hors du gouvernement, la direction des organes de services devrait être encouragée à se tenir au courant de l'évolution des techniques; les services du gouvernement devraient être renforcés par le recours, à l'occasion, à des spécialistes du secteur privé, soit en les engageant sous contrat, soit par l'échange

de personnel pendant des périodes de plusieurs années.

Chacun de ces services communs doit être organisé de manière à répondre aux besoins des usagers. Il y aurait avantage à centraliser à Ottawa certains services professionnels—services juridique, statistique et économique, par exemple—dont le but principal est de seconder l'activité de l'administration centrale de chaque ministère. Par contre d'autres services, ceux des locaux, de la construction, des fournitures et des communications doivent aider les services d'exécution de la fonction publique qui sont situés en grande partie hors de la ville d'Ottawa. L'organisation de ces services pourrait donc exiger des bureaux régionaux et même locaux dotés d'une autorité plus grande.

Enfin les organes de services communs peuvent fournir au conseil du Trésor et à son personnel des avis d'ordre technique qui l'aideront à mettre au point les règles et normes applicables aux méthodes administratives dans toute la fonction publique. En outre, le gouvernement lui-même a besoin d'un service central pour la conservation des archives financières nécessaires au Parlement ainsi qu'à la direction centrale et à l'évaluation du rendement de l'administration. Ce service de comptabilité peut aussi aider les ministères dans des domaines connexes sans donner l'impression qu'il exerce en même temps un rôle de surveillance.

L'IMPORTANCE D'UNE DIRECTION ADMINISTRATIVE

Un bon plan d'organisation et un concept approprié de gestion, tout essentiels qu'ils soient, ne sont pas forcément des gages de bonne administration. Un personnel compétent, au sommet surtout, en est l'élément essentiel. Les objectifs des ministères relèvent de la politique générale du gouvernement, mais leur rendement dépend avant tout de la valeur de la direction administrative. Dans toute la fonction publique, il doit y avoir aux échelons supérieurs des administrateurs d'une compétence exceptionnelle, animés de la plus grande détermination et conscients de leurs devoirs.

La formation d'administrateurs supérieurs doit préoccuper à la fois les autorités centrales et celles des ministères. Mais le personnel du conseil du Trésor doit assumer une responsabilité particulière qui est de faire en sorte que les ressources disponibles de direction soient utilisées au meilleur avantage de l'ensemble de la fonction publique. Il n'est pas exagéré de dire que cette responsabilité est la tâche la plus importante parmi celles qui doivent préoccuper constamment le bureau central. En voici les points essentiels:

- Évaluer les qualités et les imperfections de chacun des hauts fonctionnaires dans toute la fonction publique et déterminer quels sont les secteurs qu'il est le plus urgent de renforcer au sein des ministères.

- Assurer en tout temps la nomination ou la réaffectation des fonctionnaires dont les aptitudes personnelles ont le plus de chance de répondre aux besoins des ministères.
- S'occuper activement, de concert avec les ministères, de la formation de futurs chefs.

Comme par le passé, la nomination et la mutation de sous-ministres devraient se faire par décret du Conseil et sur la recommandation du premier ministre. Cette tradition fait admirablement ressortir le rôle du sous-ministre qui sert de lien entre le monde politique des ministres et le monde administratif des ministères et leur rappelle à tous deux la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement. En même temps elle souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre portent à l'efficacité de la gestion dans la fonction publique.

En formulant ses recommandations, le premier ministre consultera naturellement qui il voudra, y compris, cela va de soi, les ministres intéressés. Mais les deux chefs permanents du bureau central, le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, pourraient jouer ici un rôle particulier. De par leurs rôles complémentaires, les deux sont intéressés à l'activité entière du gouvernement et peuvent par conséquent mesurer les besoins des ministères, sur le plan de la direction, en fonction des candidats disponibles. De par les postes qu'ils occupent, ils représentent en un sens les deux fonctions qui se retrouvent à part plus ou moins égale dans le poste de sous-ministre et qui sont l'élaboration d'une politique et la direction de l'activité d'un ministère. Par conséquent, ils ont la responsabilité conjointe de conseiller le premier ministre sur la nomination ou la mutation de sous-ministres quand les circonstances ou leur propre évaluation des besoins l'exigent.

Le bureau central doit cependant porter son attention au delà du poste de sous-ministre et prendre en considération la formation et l'affectation des autres administrateurs aux échelons supérieurs de la fonction publique. Afin d'assurer la formation et la répartition rationnelle de ce personnel dans tous les secteurs du gouvernement, la direction centrale doit s'occuper activement des nominations et des mutations à certains postes dans chaque ministère.

Son attention doit se porter d'abord sur les postes qui suivent immédiatement celui de sous-ministre dans l'échelle hiérarchique. Les mutations qui s'effectuent à ce niveau dans les ministères fournissent aux titulaires la dernière occasion d'élargir leur champ d'expérience et leurs horizons, condition essentielle à l'épanouissement de leurs aptitudes administratives.

Il convient d'ajouter quelques remarques à propos de deux autres hauts fonctionnaires qu'on trouve dans chaque ministère: le directeur des finances et le

directeur du personnel. Ce sont les deux fonctionnaires les plus directement intéressés à l'affectation du personnel et des fonds publics et à la mise en œuvre de la politique générale et des normes que le gouvernement veut appliquer à l'administration. La rotation de ces hauts fonctionnaires parmi les ministères et au sein du conseil du Trésor est le moyen le plus efficace d'assurer l'application systématique, dans toute la fonction publique, de la politique et des normes générales.

De plus, il est important que ces deux hauts fonctionnaires aient le sentiment que leur carrière future se fonde surtout, mais non exclusivement, sur l'évaluation de leur rendement par le personnel du conseil du Trésor plutôt que sur leur aptitude à plaire aux chefs de leurs ministères. Ils doivent être à tous égards membres de leurs ministères respectifs et se considérer comme tels; ils ne sauraient être autorisés à apposer leur veto aux décisions de leurs chefs, ce qui pourrait compromettre l'autorité et les responsabilités attachées aux postes de ministre et de sous-ministre. Mais en fait, ils incarneraient la présence de l'autorité centrale au sein de leurs ministères, et leur hésitation à accepter les lignes de conduite proposées par leurs chefs devrait peser dans la balance et ne pourrait être écartée à la légère.

Pour les postes qui suivent immédiatement ceux de sous-ministre et de directeurs des finances et du personnel dans l'échelle hiérarchique, il est proposé que le conseil du Trésor, lorsque la perspective d'une vacance ou que sa propre évaluation des besoins l'exige, amorce des entretiens avec les ministères intéressés en vue d'assurer la formation et l'affectation la plus rationnelle possible des administrateurs supérieurs dans toute la fonction publique. Les nominations à ces postes devraient être soumises à l'approbation du conseil du Trésor.

En plus de ses obligations précises à l'égard de ces postes élevés, le conseil du Trésor, de concert avec les ministères, aurait la responsabilité générale de découvrir et de former les fonctionnaires particulièrement doués occupant des postes intermédiaires dans l'administration. Il doit aussi, par l'évaluation du rendement, s'assurer que les ministères eux-mêmes attachent l'importance requise à la formation et à l'affectation appropriée de tout leur personnel. De plus, au sein d'une organisation d'aussi grande envergure que la fonction publique, il y a danger constant que des fonctionnaires soient immobilisés dans des emplois sans avenir; le personnel du ministère en cause et du conseil du Trésor doit prendre toutes les précautions nécessaires pour empêcher la formation de ces îlots de mécontentement et pour ouvrir de nouveaux horizons aux fonctionnaires doués qui sont cantonnés dans des postes isolés ou affectés à des travaux qui leur répugnent.

Comme on l'a noté, l'administration fédérale a l'avantage, depuis quelques

dizaines d'années, d'avoir à son service des administrateurs de grande valeur. Les compétences sont inégalement distribuées; un régime plus souple dans la répartition des hauts fonctionnaires pourrait améliorer la situation. Mais ce besoin est éclipsé par la nécessité plus pressante d'un concept et d'un plan de gestion qui donneront à la direction administrative des occasions plus nombreuses d'améliorer son efficacité.

FREINS ET CONTREPOIDS

Il ne reste qu'à se prémunir contre les imperfections de la fonction publique qui ont donné naissance au régime actuel de contrôle. Il importe de reconnaître les dangers du favoritisme politique lors du recrutement des fonctionnaires ainsi que de l'irresponsabilité dans l'affectation des fonds. Il faut aussi prévoir les sauvegardes nécessaires. Il importe enfin de rechercher les remèdes dans un climat qui favorise la bonne gestion au lieu de l'étouffer.

Le nouveau concept de gestion que nous avons proposé offre une première garantie d'intégrité administrative en ce qu'il met l'accent sur la nécessité d'une définition plus nette de la responsabilité, de l'autorité et de l'obligation de rendre compte de sa gestion, et en ce qu'il encourage méthodiquement l'établissement d'une direction énergique. Mais en fait, ce concept nouveau offre des garanties plus précises sous forme de freins et de contrepoids. L'équilibre des fonctions entre le conseil du Trésor et les ministères et entre le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, la rotation du personnel administratif supérieur, la «présence» du conseil du Trésor au sein des ministères contribueront à freiner non seulement les abus mais aussi l'affectation irrationnelle du personnel et des fonds publics. Contrairement aux contrôles en vigueur, aucun de ces moyens ne risque toutefois de refouler ou de gêner l'action d'une administration énergique et ingénieuse.

De plus, les responsables des sauvegardes essentielles—les commissaires du service civil et l'auditeur général, qui échappent aux cadres administratifs relevant des ministres—resteront en place.

Les commissaires du service civil continueront de certifier les nominations à la fonction publique après s'être assurés que le choix a été fondé sur les normes de compétence. De plus, le nouveau concept de gestion devrait mettre fin à la confusion—à laquelle ont donné lieu la Loi du service civil et son application—entre l'idéal d'un service unifié et le but tout à fait distinct et irréalisable de l'égalité de traitement pour tous les fonctionnaires. Des questions comme les principes fondamentaux et le mode de rémunération, et comme les méthodes spéciales qui pourraient convenir au recrutement et à la gestion de personnel à divers niveaux seraient à plus juste titre reconnues comme responsabilité de

l'administration. Ainsi de nombreux secteurs des services publics, qu'il a fallu exclure de la Loi parce que les normes et les procédés uniformes leur étaient inapplicables, pourraient être placés sous la protection des commissaires, ce qui nous rapprocherait de l'idéal d'un service unifié.

L'autre sauvegarde extérieure est assurée par l'auditeur général à qui il incombe de juger de l'efficacité des systèmes de comptabilité du gouvernement, de ses méthodes et procédures de contrôle et de vérification interne ainsi que des autres techniques de la gestion financière, et à qui il incombe de voir à ce que les fonds publics soient à l'abri des abus et des irrégularités. Cette fonction, et l'obligation qu'il a de révéler au Parlement et au public la moindre trace d'illégalité, d'irresponsabilité ou de malhonnêteté dans la manipulation des fonds seront de puissants moyens de dissuasion.

En dernière analyse, l'ultime sauvegarde tient au régime politique lui-même, à la responsabilité des ministres, individuellement et collectivement, envers le Parlement et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers la population. Évidemment, les méthodes par lesquelles le Parlement impose aux ministres et à la fonction publique cette obligation de rendre des comptes dépassent les cadres du mandat de vos commissaires. Il convient donc de noter que l'expansion et la complexité croissante du gouvernement, qui ont suscité de nouveaux problèmes à la direction des services publics, pourraient aussi en créer de nouveaux à l'égard de la responsabilité vis-à-vis du public et de ses représentants élus. Telle a été, en fait, l'expérience d'autres systèmes parlementaires qui ont dû recourir de plus en plus ces dernières années à de nouvelles méthodes d'examen de l'activité administrative.

L'efficacité et l'intégrité des rouages gouvernementaux au service de la population ont indiscutablement pour elle une grande importance qui s'accroît à mesure que le gouvernement élargit ses cadres ou son champ d'action. Mais l'existence d'une fonction publique capable de répondre aux besoins et à l'attente du public est encore plus importante. Aucun plan de gestion ni aucun système de freins et de contrepoids ne peut par lui-même garantir ce résultat. C'est d'après ce critère que sont jugés non seulement les rouages gouvernementaux mais aussi, et surtout, le régime politique qui en détermine les objectifs.

6

UN PLAN

GÉNÉRAL DE GESTION

Le concept de gestion, tel qu'il est exposé dans le présent rapport, permet de dresser dans ses grandes lignes un plan général.

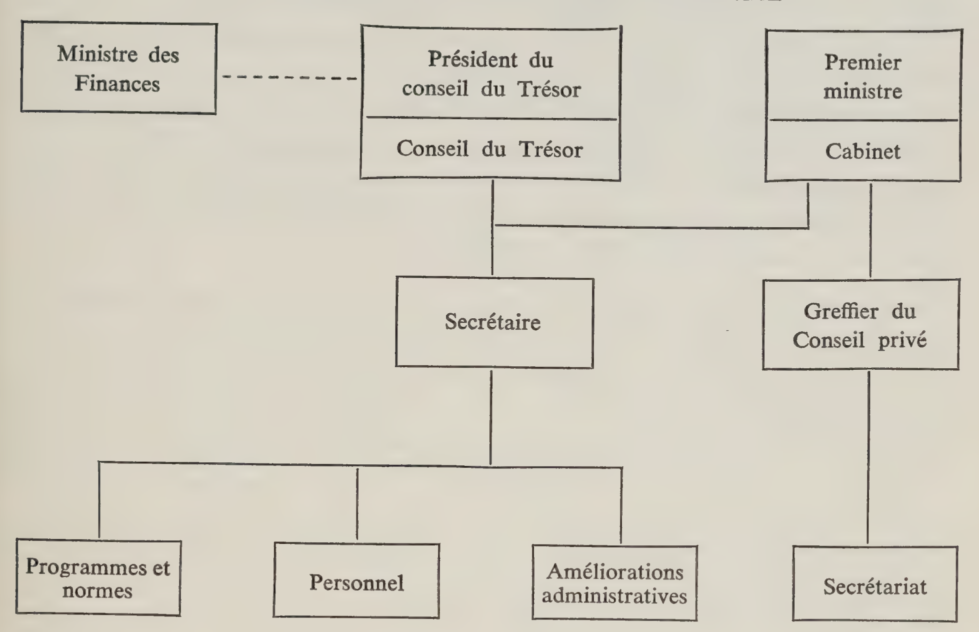
Le Cabinet, sur qui retombe l'ultime responsabilité du gouvernement et auquel est dévolue l'autorité suprême, sous la régie de la Couronne et du Parlement, occupe le centre du plan. Sous la direction du greffier du Conseil privé, le secrétariat est au service du Cabinet et de ses comités.

Le conseil du Trésor, comité du Cabinet sous la présidence d'un ministre qui ne dirige aucun ministère proprement dit, est responsable par délégation de la coordination des programmes et de l'administration générale de la fonction publique. Le secrétaire, entouré d'un personnel peu nombreux et de grande valeur, est au service du Conseil et, au besoin, du Cabinet lui-même. Au sein de ce personnel, on distingue trois divisions principales:

- Une division des programmes et des normes s'occupant de l'analyse des programmes, de l'examen des crédits des ministères et de la détermination des normes générales d'administration.
- Une division du personnel chargée de la politique et des normes de gestion se rapportant au personnel, de même que des relations entre les directions et les fonctionnaires.
- Une division des améliorations administratives chargée de promouvoir et de diriger un programme—depuis longtemps nécessaire—de perfectionnement continu des méthodes et du régime de travail au sein de la fonction publique tout entière.

En outre, le personnel du conseil du Trésor participe à l'examen du plan d'organisation du gouvernement, à la détermination des mesures nécessaires d'adaptation, à l'évaluation du rendement des ministères et des aptitudes des administrateurs supérieurs et, d'une façon générale, à la mise en œuvre de moyens propres à améliorer les méthodes de gestion et à assurer une direction administrative énergique dans toute la fonction publique.

PLAN GÉNÉRAL D'UNE AUTORITÉ CENTRALE



C'est le Contrôleur du Trésor—auquel le titre de Comptable général conviendrait mieux—qui répond aux besoins de comptabilité centrale du gouvernement; il peut aussi assurer certains services connexes dont les ministères ont un besoin commun, mais il n'est muni d'aucun pouvoir de contrôle.

Les commissaires du Service civil s'acquittent de fonctions qui exigent l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ce sont les suivantes: certification des nominations, audition en dernier ressort des appels de fonctionnaires contre des mesures disciplinaires et études sur les traitements, indépendamment des directions et des fonctionnaires.

Un même mode d'organisation ne saurait convenir à la fois à tous les ministères et à toutes les agences d'exécution. Cependant, les fonctions de direction leur sont communes et exigent dans chaque cas la présence d'un personnel

administratif capable de s'acquitter de ces tâches et servant de point de convergence pour toute question intéressant le conseil du Trésor.

Les autres rapports de la Commission permettront de saisir toute la portée du nouveau concept de gestion pour la fonction publique fédérale. On y verra toutefois que la mise en œuvre de ce concept exige des changements qui ne peuvent s'opérer du jour au lendemain. Le but est éloigné, mais ce concept indique dans quelle voie il faut s'orienter. La Commission ne peut déterminer quel doit être l'échelonnement ou le rythme de ces changements, mais les rapports qui suivent indiquent avec précision plusieurs mesures à prendre.

Vos commissaires sont convaincus que ce concept de gestion sera profitable aux fonctionnaires et qu'il leur ouvrira de plus vastes horizons. Il devrait, croyons-nous, aider le Parlement à mieux comprendre et à mieux juger l'administration fédérale. Abstraction faite des économies immédiates que nos rapports peuvent aider à réaliser, ce concept permet avant tout au peuple canadien de fonder les plus grands espoirs quant à l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la gestion des affaires publiques.

LA QUESTION DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Exposé divergent par le

Commissaire F.-Eugène Therrien, c.r.

MANDAT

Le mandat confié à la Commission par décret en conseil du 16 septembre 1960 est de «faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements que les Commissaires estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

La Commission, par décision, a limité l'étude du bilinguisme dans l'administration fédérale à certains aspects de la question seulement, pour la raison que son mandat ne lui permet pas de faire une enquête complète et approfondie dans ce domaine particulier. La Commission a formulé, toutefois, à ce sujet, dans les divers rapports soumis, des recommandations éminemment constructives auxquelles j'ai d'ailleurs souscrit.

Je suis d'opinion que le mandat de la Commission n'est pas limitatif quant à cet aspect de l'administration fédérale, d'où l'exposé ci-après et ma dissidence quant à la question de l'étendue du mandat confié à la Commission.

Vu la nature et le caractère de la Commission et les termes mêmes du mandat qui lui a été confié par le gouvernement fédéral, vu que seule la Commission a le pouvoir de formuler des recommandations et que je n'ai donc pas juridiction pour le faire seul, les faits et les opinions ci-après exposés et exprimés ne sont pas un jugement ou une décision de la Commission et ne peuvent pas être considérés comme tels. Ils sont l'expression de ma dissidence fondée sur des motifs d'ordre constitutionnel, juridique et réel.

Les sujets et les problèmes suivants font parmi beaucoup d'autres l'objet de son étude et de son enquête:

- La circulation des documents;
- Les exigences administratives à la source de ces documents et leur mode de circulation;
- Les renseignements nombreux et détaillés sous forme de rapports statistiques ou autres exigés du public;
- Le fardeau imposé au public par ces demandes de renseignements et l'utilité des données recueillies;
- Le choix et le recrutement des fonctionnaires et la composition du personnel de l'administration fédérale;
- L'éducation et l'instruction des enfants dans les propres écoles du gouvernement fédéral par ses instituteurs attitrés, au pays ou à l'étranger;
- Les collèges militaires;
- La nature, la portée et les buts des services de relations extérieures et de renseignements d'ordre administratif, commercial, technique, scientifique et culturel.

Le mandat de cette Commission aurait, à mon avis, exigé des conclusions et des recommandations plus élaborées et plus précises quant à l'incidence du bilinguisme sur l'efficacité et l'économie de l'administration fédérale.

NATURE DU PROBLÈME DU BILINGUISME

Le problème a été mal posé dans plusieurs milieux jusqu'à date. Il a été trop souvent ramené à une seule question de traduction. Dans un pays, la biculture et le bilinguisme sont la *coexistence* a) de deux cultures, b) de deux langues.

Le bilinguisme dans l'administration fédérale n'est pas et ne doit pas être réduit au seul problème de traduction, mais il est et doit être le problème de coexistence des deux langues anglaise et française.

Il est presque superflu d'ajouter que la recherche des solutions à ce problème pose de sérieuses difficultés. L'administration fédérale, jusqu'à présent, n'a pas recherché suffisamment les solutions.

QUELQUES ASPECTS DU BILINGUISME AU CANADA EN 1962

Le caractère bilingue de l'administration se manifeste sous plusieurs aspects:

1) La monnaie est bilingue.

2) Les timbres-poste sont bilingues.
3) Les chèques du gouvernement fédéral, de décision récente, sont bilingues.
4) Les pièces en langue française au dossier sont généralement traduites en anglais.
5) Un certain nombre de formules utilisées par le public sont bilingues ou publiées séparément en français et en anglais.
6) Un certain nombre de ministères disposent d'une papeterie avec en-tête bilingue; tous les autres disposent d'une papeterie dans chacune des deux langues officielles.
7) Dans quelques trop rares ministères et organismes les fonctionnaires peuvent rédiger leurs communications internes en français.
8) La collaboration du contribuable à l'effort du gouvernement fédéral est demandée aux Canadiens français dans leur langue, v.g., emprunts du gouvernement fédéral, impôt sur le revenu, etc.

Par contre—

1) Il est pratiquement impossible d'obtenir des statistiques précises sur le nombre de Canadiens français dans le service civil, de même que sur le nombre de fonctionnaires bilingues; il est pourtant très facile d'en obtenir sur l'alcoolisme.
2) L'usage de la langue française comme véhicule de communication à l'intérieur des ministères et organismes dépend en grande partie du nombre de fonctionnaires de langue française. Le nombre de fonctionnaires de langue française est très restreint. L'opinion a été exprimée non seulement par les Canadiens français mais aussi dans plusieurs milieux canadiens-anglais que cette situation est regrettable. Il y a moins de 600 Canadiens de langue française sur un total de 5,000 qui reçoivent un traitement annuel supérieur à $8,000 (Comptes publics du Canada 1961). Ces chiffres excluent les fonctionnaires des sociétés de la Couronne de même que les officiers des trois armes pour lesquelles aucune donnée n'est disponible. Dans 11 ministères, 6 fonctionnaires canadiens-français sur 163 reçoivent un traitement de $14,000 ou plus par année.
3) Le nombre des Canadiens français occupant des postes de commande dans l'administration est infime, si l'on fait exception de quelques bureaux régionaux de la province de Québec. Plusieurs ministères clés ne comptent pas un seul haut fonctionnaire de langue française.
4) Dans la fonction publique, comme dans l'armée, la valeur d'un officier ou d'un fonctionnaire, lors du recrutement ou des promotions, est trop souvent et à tort jugée en fonction de sa maîtrise de la langue anglaise.

5) Quelques-uns des trop peu nombreux fonctionnaires supérieurs canadiens-français abdiquent. Les autres s'accommodent plutôt mal que bien des conditions faites, ou bien quittent le service et vont chercher ailleurs une situation plus conforme à leurs aspirations.
6) Dans trop de ministères et organismes, la langue de communication est l'anglais, même dans les bureaux régionaux de la province de Québec.
7) Les rapports annuels, bulletins d'information et autres rapports des ministères et organismes sont toujours rédigés en anglais, sauf quelques rares exceptions. L'édition française paraît généralement avec quelques semaines sinon quelques mois de retard et, souvent, n'est plus d'aucune actualité ou utilité.
8) Le pourcentage des formules bilingues internes et externes est supérieur à celui de la correspondance en français. La cause peut être partiellement attribuable au fait de la traduction de toute correspondance française, ce qui entraîne des délais et des inconvénients graves pour la population canadienne-française.
9) Dans l'administration fédérale, et plus encore dans les forces armées, on ne comprend pas suffisamment ou pas du tout que le Canada français réclame des droits, plus particulièrement en ce qui regarde la coexistence de la langue française au pays, et que le traitement du bilinguisme est un des éléments d'efficacité de l'administration.
10) Certains cours soi-disant bilingues, dans l'armée, donnés dans le Québec (e.g., cours se rapportant à la défense civile) constituent non seulement un instrument d'assimilation, mais aussi et encore plus un instrument d'abâtardissement de la langue française.

COMMENTAIRES

Le Canadien français n'est pas en mesure de se considérer chez lui partout au Canada si la coexistence de sa langue n'est pas reconnue non seulement dans les textes mais aussi dans les faits. Les Canadiens français refusent d'être considérés par l'administration fédérale comme des citoyens de seconde zone.

La situation du bilinguisme dans l'administration fédérale est demeurée floue; le problème n'a jamais été abordé de front. On s'est contenté parfois et depuis toujours de demi-mesures résultant d'un effort de sympathie; on ne dirige pas les événements, on les suit. De plus en plus il est reconnu que le caractère biculturel et bilingue du Canada constitue un héritage et un bien très précieux; alors c'est non seulement au Canada français, mais au Canada tout entier, qu'il appartient de le mettre en valeur et de le préserver. L'administra-

tion fédérale est toute désignée pour apporter un concours essentiel à cette mise en valeur.

Le Canada français est l'une des deux parties constituantes du pays qui existait comme entité politique et juridique bien avant la Confédération; la Confédération est un pacte reconnaissant, confirmant et garantissant les droits de cette partie constituante et il faut se conformer à l'esprit des textes, en écarter toute interprétation restreinte et admettre d'emblée la coexistence de la langue et de la culture françaises au pays.

Il est impossible de trouver une panacée universelle qui guérisse en un tournemain les maux et les malaises de l'administration fédérale en matière de bilinguisme. L'administration fédérale ne sait pas reconnaître d'elle-même ces maux et ces malaises et elle n'en accepte pas pleinement la réalité. Elle ne tend pas par tous les moyens à sa disposition aux solutions qui les unes produisent leur effet bienfaisant dans l'immédiat, qui les autres agissent avec le temps.

LE PROBLÈME DU BILINGUISME AILLEURS QU'AU CANADA

Ailleurs qu'au Canada, d'autres gouvernements ont conçu et établi une administration publique bilingue qui a fait ses preuves, et même au Canada des mesures, si imparfaites soient-elles, ont déjà été acceptées qui affirment le caractère bilingue du pays. Cependant, à mon avis, les méthodes d'administration fédérale du bilinguisme ne sont ni adéquates ni satisfaisantes.

En Afrique du Sud la constitution stipule que les langues anglaise et afrikaans sont sur un pied d'égalité et possèdent les mêmes droits et privilèges.

Les lois, règlements, ordonnances et avis d'intérêt public émanant du fédéral, des provinces, des municipalités et des autres autorités locales sont publiés dans les deux langues officielles.

Dans la fonction publique la situation est la suivante:

a) Il n'y a généralement pas d'examen d'entrée dans les ministères. Mais un fonctionnaire ne peut obtenir de promotion sans avoir subi un examen dans les deux langues officielles. Le ministère des Affaires étrangères exige, de plus, la connaissance d'une troisième langue.
b) Les formules tant internes qu'externes sont disponibles dans les deux langues lorsqu'elles ne sont pas bilingues.
c) Les manuels et les rapports de gestion des ministères sont toujours publiés simultanément dans les deux langues.
d) Pour ce qui est des communications internes, l'emploi des deux langues alterne de mois en mois dans certains ministères; ailleurs le fonctionnaire se sert de la langue de son choix. Il en est de même pour les cours de formation du personnel.

En Belgique, l'emploi des langues en matière administrative est régi par une loi de 1932 en vertu de laquelle:

a) Dans les administrations centrales de l'État et dans celles des services ou établissements publics, les affaires sont traitées dans la langue à employer par les autorités et les services publics régionaux sans recours aux traducteurs;
b) On place à côté de chaque fonctionnaire supérieur assurant une direction de service, un adjoint bilingue du même grade ou d'un grade immédiatement inférieur choisi dans le service intéressé; cet adjoint ne peut en aucun cas être astreint à un travail matériel de traduction;
c) Sauf en ce qui concerne les administrations centrales, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi public s'il n'est familier avec la langue de la commune ou de la région dans laquelle il doit exercer ses fonctions ou son emploi;
d) Pour les administrations centrales de l'État, un juste équilibre doit être observé dans le nombre des emplois réservés aux candidats de chaque groupe linguistique. Cette règle s'applique aussi au recrutement de nouveaux agents.

En Suisse, le bilinguisme, ou plutôt le trilinguisme, en matière administrative s'appuie plus sur des usages que sur des textes, la seule disposition légale étant l'article 116 de la constitution fédérale qui stipule que l'allemand, le français et l'italien sont les langues officielles de la Confédération. En pratique la situation se présente de la façon suivante:

a) La correspondance n'est jamais traduite;
b) Les communications avec les services de l'administration centrale, ou au sein de ces services, se font dans l'une des trois langues au choix du fonctionnaire;
c) La correspondance de l'administration fédérale avec les gouvernements cantonaux, les communes et les particuliers se fait dans la langue officielle du canton, de la commune ou du particulier en cause;
d) Chaque groupe linguistique obtient dans la mesure du possible une représentation proportionnelle à son importance numérique. Dans certains ministères, la représentation d'une minorité est même sensiblement supérieure à son importance numérique (Suisses français aux Affaires étrangères);
e) Les employés de guichet sont bilingues dans tout le pays;
f) L'armée est divisée en unités unilingues;
g) Tous les rapports de ministères sont publiés simultanément dans les trois langues.

EN RÉSUMÉ

1) Le bilinguisme n'est pas traité dans l'administration fédérale canadienne comme il devrait l'être, c'est-à-dire comme un instrument d'administration efficace;
2) Le nombre de fonctionnaires canadiens-français dans l'administration fédérale, au niveau supérieur, est insuffisant;
3) La politique suivie dans l'administration en matière de bilinguisme entraîne un gaspillage d'énergie et de deniers.

QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE RELEVANT DE FAITS OBSERVÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

REPRÉSENTATION DE L'ÉLÉMENT FRANÇAIS: Le nombre de fonctionnaires supérieurs canadiens-français n'est pas proportionnel à l'importance de leur groupe dans tous les ministères et tous les organismes du gouvernement fédéral. On néglige de rechercher des candidats pour les postes de fonctionnaires supérieurs parmi les Canadiens français compétents déjà dans le fonctionnarisme, et il y en a.

L'absence d'au moins un sous-secrétaire d'État adjoint de langue française aux Affaires extérieures est à déplorer.

LE RECRUTEMENT: Le nombre des fonctionnaires canadiens-français n'est pas justement proportionnel pour répondre aux exigences administratives du Canada français dont l'existence n'est pas limitée à un secteur géographique du pays mais, bien au contraire, s'étend à travers le Canada.

Les examens d'entrée des candidats aux postes de fonctionnaires de l'administration fédérale ne sont pas conformes à leur système d'éducation, ni formulés en français par des Canadiens français de la compétence requise. On considère comme une marque d'infériorité chez l'aspirant ou chez le fonctionnaire canadien-français son imparfaite maîtrise de la langue anglaise.

Des cours de perfectionnement de la plus haute qualité qui respectent intégralement le génie de chacune des deux langues, en langue anglaise sous la direction de Canadiens anglais compétents, et en langue française sous la direction de Canadiens français compétents, à la disposition des fonctionnaires, gratuitement pendant leurs heures de travail, n'existent pas ou à peu près pas.

BILINGUISME—QUALIFICATION NÉCESSAIRE: Le bilinguisme comme qualification nécessaire pour tous les employés en contact avec le public dans les villes et les régions bilingues, n'est pas exigé. Dans tous les ministères, particulière-

ment dans les ministères des Affaires extérieures et du Commerce, le nombre actuel de fonctionnaires bilingues postés à l'étranger est manifestement insuffisant.

CONDITIONS DE TRAVAIL: Tous les fonctionnaires canadiens-français ne peuvent pas librement se servir de la langue française comme moyen de communication dans l'administration fédérale.

Les cours actuellement donnés aux fonctionnaires (ou au public), sous la direction et le contrôle de l'administration fédérale ne sont pas accessibles, en français, partout et à tous ceux qui veulent les suivre.

On constate une pénurie de sténodactylos compétentes en langue française au ministère des Affaires extérieures et dans tous les autres ministères et organismes du gouvernement fédéral; la raison en est que toutes celles qui sont qualifiées n'obtiennent de ce chef aucun supplément de rémunération.

On note l'absence de tout programme de développement pour le personnel de l'administration et des forces armées à tous les niveaux, et de cours de formation et conférences appropriés, pour lui apprendre et faire comprendre les buts et attitudes des deux groupes ethniques, le sens de la Confédération canadienne et le rôle de partenaire du Canada français.

FORMULES ET DOCUMENTS: Les instructions, les manuels et les circulaires destinés aux fonctionnaires de l'administration fédérale sont loin d'être donnés et livrés dans les deux langues, anglaise et française.

Toutes les formules internes utilisées par les ministères et les organismes du gouvernement fédéral, et toutes les formules externes exigées des contribuables ne sont pas, en général, bilingues, ce qui entraîne une dépense inutilement coûteuse et est cause d'inefficacité. Quelques-unes seulement de ces formules internes et externes ne peuvent pratiquement être rendues bilingues; pour celles-là, il existe des solutions, comme, par exemple, imprimer les unes en anglais et les autres en français, chacune portant l'inscription qu'on peut obtenir la même formule dans l'autre langue. Le classement, la manipulation et le stockage de la papeterie sont démesurément excessifs par l'absence d'en-têtes de lettres, d'adresses de retour sur les enveloppes, et de feuilles de mémo bilingues dans l'administration fédérale; la traduction n'est pas limitée aux documents essentiels; la pratique de faire traduire toutes les pièces françaises des dossiers est inutile, dispendieuse, sans nécessité et c'est confier aux traducteurs, dont la tâche est un art, un travail de routine.

BUREAU DE LA TRADUCTION: Le problème de la traduction demeure important dans un pays bilingue. La classification des traducteurs n'est pas adéquate, à mon avis.

Le traitement d'un traducteur classe I, dans l'administration fédérale, équivaut au traitement d'un commis classe IV ($4,050-$4,500). Un relevé des traitements, dans le secteur privé, donne les chiffres suivants: selon la qualité et l'expérience, le traitement varie d'environ $5,000 à $10,000, pour un traducteur; un chef d'équipe peut atteindre $10,500 et le directeur d'un bureau de la traduction, $16,500.

INFORMATION: L'information destinée au public n'est pas, généralement, rédigée en français ni remise en même temps que l'information en anglais à toutes les agences d'information de langue française du pays; un service d'information française avec des officiers d'information canadiens-français rémunérés convenablement dans chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral n'est pas organisé et n'existe pas.

Au moment où j'écris ces lignes, le 22 mai 1962, les journaux du pays nous apprennent que la Commission du service civil demande des agents d'information française, $6,000-$6,660 par année, pour les ministères des Transports, du Nord canadien et des ressources naturelles, et la Commission d'assurance-chômage. C'est un pas dans la bonne direction, mais il semble que le traitement offert soit encore nettement inférieur à l'échelle de traitement reconnu et accepté dans le secteur privé.

La publication et la mise en circulation en langue française d'un document destiné au public, et retardé à cause d'un délai de traduction est une pratique coûteuse et totalement inefficace; à quoi sert un document en français qui a cessé d'être d'actualité et d'utilité?

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration distribue, à l'intention des immigrants, une brochure d'information traduite en huit langues étrangères. Tous les termes de référence qu'on y trouve (et ils sont nombreux) sont en anglais. On ne tient pas suffisamment compte du caractère bilingue et biculturel du Canada dans toutes les publications destinées aux nouveaux Canadiens et aux étrangers.

SANTÉ: Le français, à toutes fins pratiques, n'est pas reconnu comme langue de communication dans tous les hôpitaux fédéraux et les formules tant externes qu'internes utilisées dans ces hôpitaux ne sont pas et, loin de là, toutes bilingues.

DÉFENSE NATIONALE: Le libre usage partout de la langue française, par tous les membres canadiens-français des forces armées, non seulement en théorie mais en fait, n'est pas reconnu.

Le système d'enseignement bilingue du Collège royal militaire de Saint-Jean n'est pas étendu aux autres collèges militaires au Canada.

Un nombre justement proportionnel d'officiers supérieurs compétents canadiens-français ne se trouve pas dans les forces armées.

Dans les trois armes, des unités où la langue d'entraînement et de formation technique est le français n'ont pas été prévues ou organisées.

Contre toute logique, et contrairement aux principes d'efficacité et d'économie dans le classement, le stockage, la manipulation et l'impression des documents, formules et bulletins d'information des trois forces armées, le bilinguisme n'est pas reconnu.

Dans le contexte mondial actuel, nos forces armées sont de plus en plus exposées à entrer en contact avec des populations de langue française. Il n'y a pas de cours appropriés de langue française dans les forces armées.

Une maîtrise imparfaite de la langue anglaise est un obstacle au recrutement et à la promotion d'officiers supérieurs canadiens-français, le sujet étant par ailleurs compétent.

Certaines instructions qu'on appelle bilingues, dans les forces armées, (un mot français, un mot anglais) constituent des instruments d'assimilation des Canadiens français et de destruction de la langue et de la culture françaises au pays.

ENSEIGNEMENT. *Camps militaires au Canada:* Les écoles subventionnées par le gouvernement fédéral n'offrent pas de facilités équivalentes aux enfants de langue anglaise et à ceux de langue française. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le ministère de la Défense nationale utilise dans chaque province le système d'enseignement en vigueur. Dans huit des dix provinces l'enseignement officiel est exclusivement donné en anglais, alors que dans le Québec et l'Ontario l'enseignement est donné dans les deux langues.

Dans les écoles des camps militaires de la province de Québec, les enfants des militaires peuvent fréquenter des écoles anglaises ou des écoles françaises. Il n'en va pas de même dans les camps militaires de l'Ontario—sauf dans celui de Rockcliffe—où l'enseignement est donné exclusivement en anglais, même s'il y a des groupes importants de langue française; lorsque les militaires de langue française veulent assurer un enseignement en français à leurs enfants, ils doivent en assumer eux-mêmes les frais.

Dans aucun camp militaire de l'Ontario le ministère de la Défense nationale n'a permis jusqu'ici l'établissement de classes où la langue d'enseignement serait le français, et ce malgré l'existence dans plusieurs camps d'un nombre important d'enfants d'âge scolaire de langue française.

Sauf à Rockcliffe, le ministère de la Défense nationale n'accorde pas non plus de subventions aux enfants d'âge scolaire de langue française dans les camps militaires qui sont situés en dehors du Québec pour leur permettre de

poursuivre des études soit dans une école française du Québec, soit dans une école bilingue de l'Ontario.

Camps militaires outre-mer: Le chiffre minimum de 25 élèves qui est requis pour l'établissement d'une classe où le français soit la langue d'enseignement apparaît excessif pour les deux raisons que voici:

- Il suffit qu'il y ait dix enfants d'âge scolaire pour obtenir l'autorisation d'établir une école dans un camp militaire au Canada.
- En 1961, le nombre moyen d'élèves par professeur dans les écoles du ministère de la Défense nationale en Europe n'était que de 19.1 et il s'abaissait même à 9.4 dans les écoles secondaires.

Lorsque le nombre d'élèves ne justifie pas l'établissement de classes séparées, une subvention pour l'enseignement (et une autre pour le voyage) à chaque enfant d'âge scolaire de langue française pour lui permettre de poursuivre ses études soit dans un pays de langue française, soit au Canada, ne peut être obtenue.

Pénitenciers: La pratique suivie par les pénitenciers d'offrir l'enseignement du français à tous ceux qui le désirent dans des classes créées à cette fin existe dans le Québec seulement.

Frais d'enseignement à l'étranger: Suivant qu'ils sont de langue anglaise ou française, les fonctionnaires postés à l'étranger n'ont pas les mêmes avantages financiers nécessaires pour assurer à leurs enfants un enseignement complet dans leur langue maternelle.

CONTRÔLE DU BILINGUISME: La coordination du bilinguisme dans l'administration fédérale appartient, à mon avis, à la juridiction du conseil du Trésor représentant l'autorité générale et centrale de l'administration.

EN CONCLUSION

Le coût du bilinguisme au Canada ne doit pas être considéré, et encore moins admis, comme un obstacle, pas plus que le coût du bilinguisme ou du trilinguisme ne l'est en Belgique, en Suisse, ou en Afrique du Sud.

Les opinions exprimées ici s'appuient sur le principe de la dualité de la culture et de la langue au Canada et sa possibilité d'application dans l'administration fédérale.

Le Canada français doit contribuer, sans doute, dans l'administration fédérale à la qualité et à l'excellence de sa langue écrite et parlée et de sa culture: personne n'osera soutenir qu'on peut accepter, pas plus ici qu'ailleurs, une

langue étriquée dans son vocabulaire et informe dans sa construction de phrase. Il est nécessaire que pour atteindre cette fin le Canada français maintienne l'intégrité de sa culture.

Le Canada français existe depuis 1534; le Canada bilingue atteignait son deuxième siècle en 1960. Le pays fêtera le centenaire de la Confédération en 1967. Les deux parties constituantes du pays ont et doivent avoir atteint une maturité qui leur permette de regarder en face les problèmes de l'heure. Elles ont les hommes qu'il faut pour trouver les solutions et accepter les conséquences des décisions.

L'existence de toute fédération ou confédération repose sur le respect mutuel du pacte et sur un juste équilibre qui ne peut être rompu sans causer des perturbations profondes. L'administration fédérale du Canada en matière de bilinguisme n'a pas été jusqu'à ce jour conforme au pacte confédératif dans l'esprit et dans la lettre, ni efficace, au plein sens du mot.

Les opinions exprimées ci-dessus, je le répète, sont mes vues personnelles; les faits rapportés relèvent de mes observations au cours de l'enquête de la Commission; cette dernière n'a pas porté jugement sur les faits et les opinions rapportés ci-dessus. L'attitude de la Commission repose sur l'interprétation qu'elle donne à son mandat qui, d'après elle, ne lui imposait pas une étude approfondie des vastes questions qui viennent d'être exposées.

F.-Eugène Therrien,
Commissaire

Ottawa, le 22 mai 1962

2 LA GESTION FINANCIÈRE

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 2: LA GESTION FINANCIÈRE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Page

REMERCIEMENTS 93

1 INTRODUCTION 97

2 LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION 100

La planification 100

Le contrôle de la dépense 106

La comptabilité 112

Autres contrôles 114

La gestion des recettes et de la caisse 116

3 VÉRIFICATION DE LA COMPTABILITÉ DU SECTEUR PRIVÉ 119

4 LA RESPONSABILITÉ ENVERS LE PARLEMENT 121

5 CONCLUSIONS 125

DEUXIÈME PARTIE

	Page	*Paragraphe*
1 ORGANISATION ACTUELLE DU CONTRÔLE FINANCIER .	131	
Origines	131	1-10
Parlement	133	11-14
Conseil du Trésor	134	15-16
Attributions	134	17-18
Personnel du conseil du Trésor	135	19-22
Étude des questions soumises	137	23-25
Compétence du personnel nécessaire	137	26-29
Contrôleur du Trésor	138	
Attributions	138	30-32
Organisation	139	33-38
Auditeur général	141	39
Attributions . . . . , ...	142	40
Organisation et fonction	142	41-43
Ministères et organismes	143	44-48
Méthodes de contrôle financier suivies par d'autres gouvernements	144	49
Royaume-Uni	144	50-54
États-Unis	144	55-59
2 CONTRÔLE DES DÉPENSES	146	
Introduction . . . . , .	146	1-4
Établissements des prévisions	147	5-6
Organisation des ministères pour la préparation des prévisions des dépenses	147	7-8
Effectifs	150	9-14
Préparations des prévisions de dépenses	152	15-16

	Page	Paragraphe
Étude des prévisions de dépenses	152	17-20
Plans financiers à long terme	154	21-28
Affectation des fonds	155	29
Affectations par le Parlement	155	30
Affectations du conseil du Trésor	155	31-37
Transports d'affectations	158	38
Affectations des ministères	158	39-47
Contrats	161	
Partage de l'autorité	161	48-50
Approbation des marchés par le conseil du Trésor	162	51-56
Approbation des contrats par les ministères . . .	163	57-59
Contrôle des engagements financiers	164	60
Méthode appliquée au bureau du Trésor	164	61-66
Méthodes employées dans les ministères	166	67-70
Vérification et approbation des dépenses	167	71
Vérification du Contrôleur du Trésor	167	72-74
Chevauchement dans les ministères	168	75-77
Règlements	168	78-81
Émission et conciliation des chèques	169	82-85
Vérification	170	86-88
Conclusion	170	89-91
3 CONTRÔLE DES RECETTES	172	
Responsabilité	172	1-10
Prix	174	11-18
Crédits nets	176	19-25
Méthodes de comptabilité	177	26-27
Défalcations	178	28-33

	Page	Paragraphe
4 COMPTABILITÉ ET RAPPORTS	179	
Introduction	179	1-2
Régimes actuels	180	
Comptabilité tenue par le Contrôleur du Trésor	180	3-7
Comptes tenus par les ministères	181	8-15
Remaniement nécessaire des fonctions	182	16-19
Comptabilité d'exercice	182	
Introduction	182	20-26
Régimes suivis dans d'autres pays	184	27-30
Comptabilité centrale de l'État	184	31-32
Comptes des ministères	185	33-36
Imputation des frais	185	
Introduction	185	37-40
Imputation des frais sous forme de note explicative	187	41-43
Importance du total des frais	187	44-46
Répercussions sur le contrôle parlementaire	188	47-49
Méthode de comptabilité	189	50-56
Rapports à la direction	190	
Méthodes en cours dans l'industrie	190	57-58
Méthodes en cours au gouvernement	192	59-60
Rapports selon les fonctions	193	61-62
Rapports par exception	193	63
Autres exigences	194	64-65
5 BUDGET DES DÉPENSES ET COMPTES PUBLICS	195	
Introduction	195	1-5
Budget des dépenses	196	

	Page	Paragraphe
Introduction	196	6-10
Sommaire	197	11-17
Section des crédits	198	18-25
Section du détail des affectations	205	26-35
Conclusion	206	36
Comptes publics	216	
Comptes publics de 1960-1961	216	37-45
État de l'actif et du passif	217	46-51
Conclusion	221	52-55
6 CONTRÔLE DE L'ENCAISSE	223	
Gestion de l'encaisse	223	
Encaisse de roulement	223	1-4
Autres comptes en banque	223	5-7
Responsabilité	224	8-13
Relations avec les banques	225	
Recours aux banques à charte	225	14-15
Intérêt reçu	225	16-18
Frais de banque	226	19-20
Relations entre les banques et les sociétés de la Couronne	226	21-23
Placement des fonds excédentaires des sociétés de la Couronne	228	24-29
Gestion de la caisse	230	30-31
Gestion de la dette	230	32-33
Fonds renouvelables	230	
Introduction	230	34-36
Fonds d'exploitation	231	37-38
Comptes d'inventaire permanent	231	39

	Page	Paragraphe
Comptes d'avances	231	40
Fonds renouvelable, Production de défense	232	41-42
Contrôle des fonds renouvelables	232	43-44
Avantages des fonds renouvelables	232	45-47
7 VÉRIFICATION	234	
Introduction	234	1-3
Vérification externe	234	
Ministères responsables	234	4
Formation	235	5-7
Méthodes	236	8-13
Comité interministériel	237	14-15
Fusion de groupes de vérificateurs	237	16-21
Vérification des droits d'accise	238	22-29
Accès aux entrepôts de douane	239	30-31
Vérification interne	240	
Vérification interne actuelle	240	32
Chevauchement au ministère de la Défense nationale	241	33-35
Nécessité de la vérification interne	241	36-40

REMERCIEMENTS

Une enquête minutieuse sur la gestion financière du gouvernement du Canada a été menée par un groupe d'étude dirigé par M. James C. Thompson père, F.C.A., associé résidant de *Peat, Marwick, Mitchell & Co.* (*Canada*), Ottawa.

M. Thompson était assisté d'un certain nombre de membres de groupe d'étude choisis dans les nombreux bureaux que cette même société possède au Canada. En mentionnant leurs noms ci-dessous, vos commissaires désirent les remercier de l'aide consciencieuse et experte qu'ils ont apportée dans cette partie de l'enquête:

De Toronto: MM. W. K. Best,
G. H. Cowperthwaite, F.C.A.,
H. S. Damp, M. COM.,
Thomas C. Creig, M.A., C.A.,
Edward M. Gruetzner, B.A.,
Griffith M. Marshall, B. COM., M.B.A., C.A.,
John K. Scott, B.SC., ING.P.,
Paul Cameron White, B.SC., M.B.A., ING.P.,
De Montréal: M. Jan A. Guminski, B.SC. (ÉCON.), A.C.A.,
De Calgary: M. H. Graham Le Bourveau, B. COM., C.A.,
D'Ottawa: M. J. C. Thompson fils, B.COM., C.A.,

M. N. Glenn Ross, B.A., C.A., associé de la maison *McDonald, Currie & Co.*, d'Ottawa, a prêté son concours en qualité de coordonnateur des recherches et de conseiller de rédaction pendant toute la durée de l'étude.

En plus du personnel d'enquête, vos commissaires ont aussi profité des conseils et de l'expérience d'un comité consultatif présidé par M. Maxwell W. Mackenzie, C.M.G., C.A., président de *Chemcell Limited*, de Montréal. Les membres de ce comité étaient MM.

A.-Émile Beauvais, D.F.SC., C.A., de la société Chartré, Samson, Beauvais, Bélair, Côté, Marceau et associés, de Québec,

Leslie N. Buzzell, C.A., de *McDonald, Currie & Co.*, de Montréal,

Frank S. Capon, C.A., vice-président et directeur de *DuPont of Canada Limited*, de Montréal,

H. A. Cotnam, F.C.A., auditeur provincial de l'Ontario, de Toronto,

John L. Helliwell, F.C.A., de *Helliwell, Maclachlan & Co.*, de Vancouver, et

H. P. Herington, F.C.A., de *Price Waterhouse & Co.*, de Toronto.

La Commission a reçu des mémoires et des exposés portant sur la gestion financière de la part d'un certain nombre d'organismes et de particuliers. Vos commissaires ont étudié tous ces textes; on trouvera à la fin du rapport final une liste des noms de ceux qui ont apporté leur contribution.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans les première et deuxième parties du présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

PREMIÈRE PARTIE

1

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada exerce son activité par l'intermédiaire d'une vaste et complexe organisation. Quarante-huit ministères, commissions et offices, dont on fait mention dans le Budget des dépenses, constituent les services d'exécution du gouvernement et reçoivent les subsides votés par le Parlement; leurs dépenses s'élèvent actuellement à plus de $7,000,000,000 par année. La moitié en est affectée à des biens et des services achetés par le gouvernement lui-même. Le solde, fait de paiements aux individus et à d'autres gouvernements à divers échelons, est surtout consacré par les bénéficiaires à l'achat d'autres biens et services. Du point de vue de la dépense nationale brute (près de 36 milliards), il est évident que le bien-être du pays dépend beaucoup de l'efficacité avec laquelle ces grandes masses de fonds sont gérées par le gouvernement.

Le tableau ci-dessous démontre l'ascension des dépenses budgétaires du gouvernement du Canada, à même le Fonds du revenu consolidé et la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

ANNÉE FINANCIÈRE	TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES
1871	$ 18,872,000
1881	32,579,000
1891	38,855,000
1901	55,503,000
1911	121,658,000
1921	528,899,000

ANNÉE FINANCIÈRE	TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES
1931	441,568,000
1939	553,063,000
1951	2,901,242,000
1956	* 4,799,328,000
1961	* 6,550,514,000
1962 (Budget des dépenses)	* 7,188,400,000

* Y compris les paiements de sécurité de la vieillesse: $366,200,000 en 1956; $592,000,000 en 1961; $625,000,000 en 1962.

Il s'ensuit que les dépenses fédérales sont douze fois plus élevées en 1961 qu'en 1939. L'ampleur de cette augmentation ne tient qu'en partie au maintien en temps de paix de très fortes dépenses militaires. L'extension marquée de l'activité fédérale y est aussi pour beaucoup, de même que l'expansion du volume des prestations sociales et des paiements par transferts. L'organisation relativement simple de 1939 s'est transformée en un système compliqué de ministères, d'offices et de commissions chargés d'une multitude de tâches. Il va de soi que les méthodes qui suffisaient à la gestion d'un organisme relativement restreint d'avant-guerre ne peuvent, sans de profondes modifications, servir au contrôle du vaste complexe qui s'est édifié durant les vingt dernières années.

Vos commissaires ont pour mandat de recommander les dispositions grâce auxquelles le gouvernement pourrait «tirer meilleur parti des mesures de contrôle budgétaires et comptables et des autres mesures financières afin de parvenir à une administration plus efficace et plus économique dans les ministères et organismes». Vos commissaires ont donc comparé les moyens qu'emploient les grandes sociétés commerciales et industrielles et d'autres gouvernements, surtout ceux du Royaume-Uni et des États-Unis, pour la gestion et le contrôle de grandes et complexes organisations.

Dans le commerce et l'industrie, un contrôle financier et une comptabilité efficaces sont depuis longtemps considérés comme des moyens indispensables de gestion sans lesquels la grande entreprise moderne n'aurait pu naître ni se maintenir. Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, le gouvernement a accordé durant les dix dernières années une importance toujours plus grande au problème de l'administration et procède à une modernisation complète de ses méthodes afin d'en accroître l'efficacité.

Au Canada, où la situation n'a pas évolué tout à fait de la même façon, les contrôles financiers et les systèmes de comptabilité sont enchevêtrés et assujettis à de multiples vérifications, contre-vérifications et doubles emplois; en outre, trop souvent la fidélité aveugle aux règlements l'emporte sur l'efficacité

et la diligence. Ce lourd système, qui n'a pour ainsi dire pas varié depuis trente ans, est pour bien des gens le prix qu'il faut payer en régime démocratique pour s'assurer que les fonctionnaires rendent bien compte de leur gestion. En fait, le système actuel, par son développement excessif, n'arrive même pas à atteindre cet objectif. La délégation insuffisante de pouvoirs, la responsabilité partagée, et les vérifications répétées font qu'il est presque impossible de déterminer la responsabilité de l'erreur ou de l'inefficacité et d'en rendre le fonctionnaire comptable.

La résistance à changer les méthodes du gouvernement repose sur l'idée que ce qui est utile à l'entreprise privée ne s'applique pas au gouvernement puisque l'un diffère de l'autre. Le gouvernement est-il vraiment différent ou l'étendue et la nature des différences peuvent-elles justifier le rejet des méthodes éprouvées par l'entreprise privée? Certes, le stimulant des bénéfices n'agit pas directement sur le gouvernement comme sur les propriétaires d'une entreprise, mais les employés des grandes sociétés n'y sont soumis pour la plupart qu'indirectement. Ventes, services, volume, coûts, voilà comment s'énoncent les objectifs des employés qui souvent ignorent les bénéfices qui en découlent.

Les mesures budgétaires, comptables ou autres mesures financières servent à établir à tous les échelons de l'administration un objectif grâce auquel on peut mesurer le rendement de chacun. C'est par ces mesures qu'on vérifie l'efficacité de l'utilisation des ressources matérielles et humaines. Dans la grande entreprise moderne, où le profit n'est plus le mobile qui détermine le rendement du personnel, on a été contraint par la concurrence d'adapter ses méthodes aux besoins modernes. De même, en raison de l'accroissement phénoménal de ses dépenses, le gouvernement est forcé d'adopter des méthodes de gestion efficaces et semblables à bien des égards à celles de l'entreprise privée.

Vos commissaires ont pour mandat d'examiner le secteur exécutif du gouvernement. Aussi se sont-ils penchés sur les divers domaines de l'activité gouvernementale dans le contexte de l'organisation administrative prise dans son ensemble. Cependant, les questions d'ordre financier et comptable intéressent directement l'action parlementaire, notamment en ce qui concerne la reddition de comptes. Pour être acceptable, le système administratif doit à la fois répondre aux besoins du gouvernement et faciliter le contrôle des Communes sur les finances publiques.

2

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION

LA PLANIFICATION

La bonne gestion d'une entreprise, dans le secteur public et industriel, repose sur une saine planification. Si le temps et l'énergie consacrés à établir le programme financier annuel du gouvernement, c'est-à-dire le Budget des dépenses, constituent un bon critère, on pourrait croire que le gouvernement du Canada réussit mieux que l'industrie à cet égard. Tous les échelons de l'administration y participent: les différents ministères par la planification et la préparation des prévisions; le conseil du Trésor et le Cabinet par l'examen et l'approbation de ces prévisions; le Parlement par l'étude et l'approbation des fonds nécessaires.

Le contrôle du Parlement sur les finances publiques est solidement ancré dans notre système de gouvernement. Il n'y a ni imposition de taxes ni dépense de deniers publics sans l'approbation du Parlement. Les prévisions budgétaires visent donc d'abord à obtenir le consentement du Parlement aux dépenses projetées. On reviendra plus loin sur la question de savoir si la forme actuelle du budget des dépenses lui permet de bien jouer ce rôle.

Les prévisions budgétaires ont aussi comme autre fonction le contrôle de la gestion. En plus d'indiquer les résultats escomptés, elles peuvent servir à régler la portée et l'intensité de l'effort qui sera consacré aux divers secteurs de l'activité gouvernementale. Elles peuvent faciliter l'établissement de normes de rendement ou d'objectifs qui servent à juger du rendement de la gestion à tous les échelons. Bien conçu, et appuyé par une délégation suffisante de pouvoirs et de responsabilité, un système de contrôle budgétaire permet aux cadres supérieurs de l'administration de se libérer d'une foule de détails et de se con-

sacrer entièrement aux problèmes importants. Sous ce rapport, les méthodes de prévision du gouvernement sont tout à fait inadéquates.

Le Parlement est appelé à approuver les projets de dépenses d'un ministère, projets qui lui sont soumis en un certain nombre de subdivisions appelées «crédits». Le Budget principal des dépenses de l'année financière 1961-1962 comportait 495 crédits, soit plus de trois fois le nombre des crédits utilisés au Royaume-Uni. Chaque crédit définit le service ou l'activité particulière auquel il s'applique et indique le total des fonds nécessaires pour l'année financière suivante. Dans le Budget de 1961-1962, le montant des crédits s'échelonne entre $500 et $536 millions, la prévision affectée à certains programmes particuliers étant répartie entre deux ou plusieurs crédits. La rationalisation et la réduction du nombre de crédits permettraient de définir, prévoir et contrôler de façon plus efficace les divers secteurs de l'activité et assureraient à l'administration beaucoup plus de souplesse dans la poursuite de ses objectifs. Une identification plus étroite des crédits avec les programmes ou les divers aspects de l'activité ainsi qu'avec les échelons de responsabilité répondrait au besoin d'une plus grande responsabilité dans l'exécution.

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement ne peut affecter de recettes ni imposer de taxes à moins qu'elles ne soient d'abord proposées dans un message du Gouverneur général. Bien que les ministres de la Couronne, conseillers du Gouverneur général, soient collectivement comptables de l'ensemble des dépenses recommandées par le gouvernement, le volume et la complexité des prévisions budgétaires les forcent à déléguer au conseil du Trésor la majeure partie de leur responsabilité pour le détail. Le conseil du Trésor, comité statutaire du Conseil privé de la reine pour le Canada, est formé de six ministres, dont le président est le ministre des Finances. A cause de leurs trop nombreuses occupations, ceux-ci s'en remettent aux quelque 140 fonctionnaires qui forment leur personnel et qui sont fournis par le ministère des Finances, pour l'examen détaillé de la plupart des propositions.

On ne saurait trop insister sur le rôle capital du conseil du Trésor dans les prévisions. Les organismes chargés des dépenses et leurs ministres ne montrent pas toujours l'objectivité qui s'impose dans la répartition des fonds disponibles. Le heurt des organismes rivaux ne saurait non plus garantir le rendement optimum de la dépense publique. Un examen central à un palier très élevé est indispensable pour analyser les programmes des ministères et organismes, évaluer les différentes solutions possibles et assurer la bonne gestion et l'uniformité dans la pratique administrative.

L'établissement et l'étude du Budget des dépenses constituent une activité suivie qui commence en juin de chaque année pour l'année financière qui débute en avril suivant. Les ministères et les organismes établissent leurs prévisions

en conformité des règles prescrites par le conseil du Trésor. On met l'accent principalement sur la comparaison entre les dépenses proposées et celles de l'année courante et des années antérieures; chaque variation demande une explication.

La liste des emplois autorisés est soumise à l'examen du conseil du Trésor en août et en septembre. Les fonctionnaires supérieurs des ministères, du Conseil et de la Commission du service civil y consacrent beaucoup de temps. L'examen porte surtout sur les augmentations proposées. Par exemple, s'il est proposé de porter une liste de 100 à 105 emplois autorisés, on s'applique surtout à rechercher si la création des cinq postes supplémentaires est motivée plutôt qu'à examiner objectivement la nécessité de tous les autres emplois déjà autorisés.

Toutes les autres catégories de dépense—bâtiments et ouvrages, immeubles, fournitures, approvisionnements, frais de voyage et déménagements, et autres—sont soumises au conseil du Trésor après l'examen de la liste des emplois. Là encore, on s'attache surtout à la justification des augmentations. Les prévisions budgétaires qui en découlent et qui incluent les modifications convenues entre le personnel du conseil du Trésor et la direction des ministères, sont soumises au Conseil même qui, par la suite, transmet au Cabinet une recommandation générale pour règlement définitif. Le budget des dépenses est déposé au début de la session et souvent dès la fin du débat sur le Discours du trône. Les budgets supplémentaires suivent le même processus.

Il a été établi que le personnel du conseil du Trésor s'occupe de plus en plus du détail des projets de dépenses plutôt que de l'importance relative des divers besoins qui les ont fait surgir. C'est ainsi qu'on tend perceptiblement à contester le jugement de la direction des ministères sur les moyens à mettre en œuvre pour réaliser la politique du gouvernement. Deux résultats en découlent: d'une part, le personnel du Conseil est plongé dans des détails sans nécessité aucune pour la plus grande partie; d'autre part, presque tous les hauts fonctionnaires des ministères considèrent ce souci du détail comme une ingérence injustifiée dans la gestion des affaires courantes de leur ministère, et tel est bien le cas! La frustration qui en résulte les porte par conséquent à ne pas accepter la pleine responsabilité de leurs projets et les amène à considérer qu'ils partagent cette responsabilité avec le personnel du Conseil. L'emploi très libre du nom du Conseil cause souvent des malentendus. Au cours de l'examen et des entretiens préalables avec le personnel du Conseil, les ministères savent rarement si ce sont les ministres membres du Conseil eux-mêmes ou le personnel du Conseil qui, en fait, leur demandent des renseignements. Il s'ensuit que trop souvent la direction des ministères décline la responsabilité de l'inefficacité et des pertes dues aux prévisions défectueuses pour en blâmer le Conseil.

Le problème tient en partie à la méthode essentiellement subjective qu'utilisent l'administration supérieure des ministères et le personnel du conseil du Trésor dans l'examen des prévisions budgétaires. L'expérience des années précédentes, sur laquelle on se guide beaucoup, ne saurait guère remplacer les normes objectives. Si, par exemple, un ministère n'a pas utilisé tous ses crédits dans le passé, le solde en plus d'être annulé en fin d'exercice tend à faire tort au ministère et à entraîner la réduction de ses crédits. Cet état de choses incite à des dépenses peu économiques ou inutiles vers la fin de l'année financière et rend ainsi très trompeur le bilan des dépenses antérieures en tant que norme d'appréciation des besoins futurs.

Il n'existe presque pas de normes objectives. Même si le personnel du conseil du Trésor fait un louable effort pour favoriser l'adoption de normes de comparaison plus nombreuses, particulièrement dans le cas des travaux qui exigent un effectif d'employés considérable toujours occupés aux mêmes tâches, les normes adoptées reposent rarement sur une base scientifique. Les méthodes modernes et très élaborées comme l'ergométrie, l'analyse des coûts et le sondage statistique s'emploient très peu. Il serait très avantageux d'établir un mode d'examen qui utilise des normes objectives et modernes pour évaluer toute activité.

Pour la présentation des prévisions budgétaires, le conseil du Trésor requiert le classement des dépenses en vingt-deux catégories appelées «articles courants de dépense» auxquelles s'ajoutent onze «catégories spéciales». La classification par catégorie de dépenses (traitements, affranchissement, location de matériel, etc.) sert peut-être la statistique, mais elle n'a guère de valeur comme moyen de prévision et de contrôle. La méthode suivie généralement par l'entreprise privée et certains autres gouvernements consiste à classer les dépenses selon l'activité qui les occasionne. Au lieu d'être classées par catégories secondaires, telles l'affranchissement, l'impression et les fournitures de bureau, les dépenses le sont par programmes ou services, tels les parcs nationaux, les aéroports, les laboratoires scientifiques, les programmes de recherches, les programmes d'enseignement, les divisions régionales ou d'exécution, et autres. C'est une classification que certains ministères ont déjà établie pour un certain nombre de programmes et dont ils ont tiré profit. Mais ces ministères sont l'exception.

La classification par article courant fait porter l'attention sur la nature des dépenses plutôt que sur l'activité qui en est la source. Au lieu d'assurer une étude suivie de tous les programmes et d'en établir le coût par rapport aux besoins courants, l'examen se concentre sur la somme globale des articles courants. Plutôt que de repérer les programmes devenus inutiles et de réduire les services qui ne rapportent que des bénéfices marginaux, on diminue les chiffres inscrits dans l'article courant. C'est ainsi que le personnel des ministères chargé

de la réalisation des objectifs peut se trouver dépourvu des moyens qu'il considère nécessaires.

La classification par article courant comporte d'autres désavantages du fait que le conseil du Trésor en fait aussi un moyen de contrôle des dépenses des ministères durant l'année. Le Parlement permet de varier les éléments de la dépense autorisée par chaque crédit à condition de ne pas dépasser le montant du crédit. De leur côté, les ministères décomposent chaque crédit en affectations qui exigent l'approbation du Conseil. On doit classer les affectations, sauf quelques exceptions, d'après les articles courants et on ne peut les dépasser sans l'approbation du Conseil.

Si toute l'activité du gouvernement s'exerçait à Ottawa, ces restrictions pourraient se tolérer. Cependant, à cause de la dispersion de cette activité dans tout le pays, il est absurde d'un point de vue d'organisation qu'il soit de règle pour les ministères de décomposer leurs crédits en une série de catégories de dépenses rigides et d'affecter à tout bureau régional ou local une part de chaque affectation. Néanmoins, plusieurs ministères essaient de le faire; mais même si les fonctionnaires de ces bureaux semblent jouir ainsi d'une certaine latitude, le manque de souplesse est en réalité très marqué. D'autres ministères se rendent compte apparemment qu'ils ont peu à gagner en s'adonnant à ce laborieux exercice et ne délèguent presque pas de pouvoirs de dépense aux fonctionnaires des bureaux régionaux ou locaux. C'est à Ottawa en grande partie qu'on autorise les dépenses de ces bureaux.

On doit forcément conclure que les méthodes qui président à l'établissement et à l'examen des prévisions budgétaires sont inefficaces et peu économiques. La forme que revêtent les prévisions empêche d'en faire une critique intelligente; en outre, parce qu'elle met l'accent surtout sur la nature plutôt que sur l'objet réel de la dépense, l'examen de l'administration supérieure porte sur les détails de moindre importance. Cette forme ne permet aucunement d'apprécier à sa juste valeur le rendement de la gestion des ministères. Enfin, il devient presque impossible de décider objectivement si le bien du pays commande de maintenir, de modifier ou d'amplifier certains programmes.

Nous recommandons donc:

1 Que le nombre des crédits soit réduit et que tous les éléments du coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit;

2 Que les prévisions budgétaires des ministères soient préparées en fonction des programmes d'activité et non des articles courants de dépense;

3 Que l'examen de la liste des employés autorisés se fasse dans le cadre de l'examen général et non pas séparément;

4 Que l'administration supérieure des ministères et le conseil du Trésor établissent et emploient pour l'examen des normes d'analyse et de comparaison plus objectives.

Il est normal dans l'établissement du budget d'une industrie de rattacher les revenus aux frais. Dans le gouvernement, les recettes tirées des services rendus ne sont qu'occasionnelles et les bénéfices peuvent rarement être attribués directement à des bénéficiaires particuliers. Bien que le coût de la plupart des opérations soit acquitté à même les recettes fiscales, il y a des services qui ne sont pas gratuits. Le contrôle normal du Parlement porte sur la dépense brute et les recettes ne sont pas disponibles pour couvrir des dépenses supplémentaires. Aussi, l'administration des ministères est-elle peu encouragée à faire payer un prix raisonnable pour un service particulier, même dans le cas où un prix raisonnable ne nuirait pas à l'objet du service. De plus, parce que le contrôle de la dépense s'effectue sans égard aux recettes connexes, l'administration ne peut augmenter les dépenses pour accroître les services quand le public les demande et est disposé à les payer.

Ni le Parlement ni le gouvernement n'y perdraient si le contrôle des crédits et des affectations se fondait entièrement sur le coût net plutôt que brut des services, à condition que les recettes proviennent directement de la prestation de services laissés au libre choix de l'usager. En outre, le coût net estimé de ces services fournis à même les fonds publics figurerait dans le budget des dépenses, évitant ainsi le gonflement du budget et permettant de faire une meilleure analyse des différents programmes.

Nous recommandons donc: Que lorsqu'il y a lieu, les recettes soient défalquées des dépenses auxquelles elles sont rattachées et que les crédits soient inscrits au budget des dépenses et contrôlés sur une base nette.

Le principe qui veut que le Parlement vote annuellement les crédits de dépense est reconnu comme un élément nécessaire au contrôle des finances publiques. Néanmoins, on ne peut dresser un plan rationnel sur une base annuelle sans considérer les répercussions des programmes en cours sur les années futures. Le personnel du conseil du Trésor et la plupart des ministères tendent à négliger la planification à long terme, sauf dans le cas des programmes d'immobilisations. On accorde trop peu d'attention aux répercussions que les pro-

grammes nouveaux peuvent avoir sur les coûts d'opération futurs, et trop souvent l'idée qu'on en a ne s'exprime pas de façon précise et propre à aider les ministères et le ministre des Finances dans leur planification. Les ministères s'imposeraient une discipline salutaire s'ils examinaient leurs projets à long terme avant d'étudier le détail de leurs crédits; en outre, cet examen permettrait d'approuver en principe les projets nouveaux et les contingents des dépenses avant que chaque ministère ne consacre le temps et l'énergie requis pour inscrire le détail de ces projets au Budget des dépenses.

En raison de l'expansion rapide de l'activité du gouvernement et de l'exigence constante de nouveaux programmes de dépenses publiques—ou de l'expansion des programmes déjà en cours—le problème d'une planification à long terme revêt une importance toute particulière. Des relevés des dépenses totales prévues par rapport aux ressources escomptées—sur la base de prévisions fournies par chaque ministère pour plusieurs années—fourniraient une documentation extrêmement précieuse grâce à laquelle il serait possible de prendre des décisions susceptibles d'entraîner des dépenses considérables pour l'avenir. Un plan quinquennal—avec les amendements et les mises à jour qui s'imposeraient chaque année—serait un instrument indispensable dont le gouvernement pourrait se servir dans l'élaboration de sa politique: aucune tentative de ce genre n'a été faite au Canada jusqu'à maintenant.

Nous recommandons donc:

1 Que tous les ministères et organismes soient tenus d'établir et de soumettre au gouvernement des prévisions à long terme de leurs dépenses, par programme;

2 Que sur la base de ces prévisions soient établies chaque année les prévisions globales des dépenses et des ressources des cinq années à venir.

LE CONTRÔLE DE LA DÉPENSE

Le Parlement vote des fonds au gouvernement, mais les ministères considèrent généralement que les fonds votés deviennent «leur» propriété. La documentation utilisée pour motiver un crédit devant le conseil du Trésor et les modifications que le Conseil y apporte sont donc un élément fondamental du contrôle de l'emploi ultérieur des fonds. Si les ministères étaient contraints de s'en tenir aux intentions qu'ils expriment quand leurs prévisions sont approuvées, plusieurs des autres moyens de contrôle de la dépense actuellement en vigueur seraient inutiles.

La prévision met l'accent sur les programmes pour faciliter la délégation des pouvoirs à tous les paliers d'administration intéressés. Il faut une direction centrale à la prévision, mais les agents d'exécution doivent posséder assez de pouvoirs pour assurer la réalisation efficace des programmes. Ni le conseil du Trésor ni les ministres ne peuvent espérer connaître dans le détail tous les secteurs de l'activité du gouvernement. Or pour y obvier, le Conseil restreint la liberté administrative des exécutants en multipliant les contrôles, les plafonds et les règlements. Les hauts fonctionnaires des ministères, dont l'autorité est circonscrite au point de ne pouvoir déléguer une part d'autorité à l'administrateur local ou régional, ont tendance à entourer ce dernier de contrôles encore plus restrictifs.

Les restrictions détaillées imposées par l'autorité centrale font proliférer les autorisations que les ministères demandent au Conseil. C'est ainsi qu'il est inondé de détails d'ordre administratif. D'après un sondage des décisions du Conseil, celui-ci est appelé à se prononcer sur environ 16,000 demandes par année. Les demandes varient depuis les grands projets qui doivent absorber beaucoup de ressources économiques, comme c'est le cas dans les nouvelles installations de défense, jusqu'à la demande de quelques dollars nécessaires à l'achat de sucre et de thé pour une réception donnée à la Ferme expérimentale. Les ministres membres du Conseil, incapables à coup sûr d'examiner dans le détail cette masse de demandes, s'en remettent dans bien des cas à la décision du personnel du Conseil.

Vos commissaires sont d'avis qu'il faut confier à l'administration des ministères des pouvoirs de décision dans plusieurs domaines soumis actuellement au contrôle du personnel du Conseil. Les administrateurs des ministères acquerraient un sens plus vif des responsabilités si ces questions de détail leur étaient laissées. Certains administrateurs n'aimeront peut-être pas accepter les responsabilités dont s'accompagneront leurs pouvoirs accrus, mais l'expérience du monde des affaires enseigne que les administrateurs compétents sauront bien se montrer à la hauteur quand on les obligera à prendre des décisions. Libéré des questions de détail, le Conseil devrait se concentrer sur sa tâche essentielle: examiner les programmes et les objectifs des ministères dans le cadre général de la politique du gouvernement.

En répartissant les fonds selon les articles courants de dépense, le Conseil limite la faculté de l'administration des ministères de choisir les meilleures méthodes pour la réalisation de leurs objectifs. Des restrictions d'un autre ordre découlent aussi du pouvoir d'édicter des règlements pour assurer «l'administration efficace du service public» que la Loi sur l'administration financière confère au Conseil.

Les directives statutaires et les règlements du Conseil visent à établir certaines normes d'action et de pratique uniformes dans tout le service public. En vertu du contrôle financier actuel, les ministères ne peuvent, sauf autorisation expresse, faire approuver leurs dépenses pour fins de paiement. C'est ainsi qu'il faut renvoyer au Conseil les cas non prévus par les règlements. Lorsque les cas se font trop nombreux, on cherche à y porter remède en édictant des règlements plus nombreux appelés à parer à toutes les éventualités.

Il faut des règlements dans toute grande activité où s'exercent des fonctions multiples et variées, mais il est généralement reconnu que les autorités chargées des décisions ne doivent pas être mêlées directement à leur application. Les règlements qui viennent expliciter la ligne de conduite générale peuvent faciliter les décisions s'ils sont bien conçus. Par contre, les règlements détaillés à l'excès ou sans importance limitent l'initiative des administrateurs et diminuent la qualité de leur administration. Lorsque les menus contrôles de l'autorité centrale limitent trop l'exercice du jugement des hauts fonctionnaires des ministères, il n'est que naturel que ceux-ci se sentent harassés et se dérobent à la critique du Parlement ou du public derrière le rideau des règlements.

La direction des ministères se heurte, dans les règlements concernant les contrats du gouvernement, à une série particulièrement onéreuse de restrictions. Revisés pour la dernière fois en 1954, les règlements énoncent les règles à suivre pour la demande de soumissions et la préparation des contrats et limitent le montant des contrats que les ministères sont autorisés à passer sans l'approbation du conseil du Trésor. Le montant varie selon la nature du contrat: $50,000 pour les constructions, $25,000 pour les achats et $15,000 pour les services. Ces limites valent également pour les grands et les petits ministères, sauf pour celui de la Production de défense dont les montants sont fixés par la loi. Les autorisations demandées au conseil du Trésor pour des dépenses liées à des contrats comptent de plus en plus dans les affaires dont il est saisi; elles en formaient 20 p. 100 en 1953 et 35 p. 100 en 1961.

Les méthodes d'approbation des contrats sont particulièrement irritantes parce que les projets dont les montants dépassent les pouvoirs des ministres peuvent venir jusqu'à quatre fois devant le conseil du Trésor: quand il est demandé au Conseil de donner un accord de principe préalable; quand le projet de dépense s'inscrit dans les prévisions budgétaires annuelles; quand le contrat lui-même est soumis au Conseil pour approbation; enfin, quand le contrat exige des modifications et commande une dépense supérieure aux pouvoirs des ministres, situation qui peut survenir plus d'une fois en cours d'exécution.

Bien que les ministères puissent de leur propre initiative approuver certains contrats, souvent il leur répugne de déléguer ce pouvoir à des paliers administratifs inférieurs. Cette répugnance se fait sentir à tous les niveaux dans la

mesure où certains besoins peuvent être satisfaits par le recours à des contrats. Les ministères eux-mêmes ont tendance à s'occuper de choses dont d'autres ministères ou l'entreprise privée pourraient facilement se charger, ce qui augmente inutilement l'envergure de leurs responsabilités d'exécution.

Certes, il faut certaines limites au pouvoir d'adjuger les contrats, mais elles devraient se fonder sur la situation de chaque ministère, sur le chiffre global de ses contrats et dans la mesure où une dépense particulière a préalablement été approuvée.

Les règlements qui affectent les frais de voyage font bien voir les dangers que comportent des règlements minutieux qui dictent au lieu de guider. Ces règlements du conseil du Trésor fixent le montant maximum accordé pour les diverses catégories de frais de voyage et précisent les pièces à joindre aux demandes de remboursement. Ils causent beaucoup d'ennui et d'agacement aux employés du gouvernement, sans le plus souvent réduire les dépenses. Les autorités des ministères qui approuvent les demandes n'ont guère de latitude bien que le personnel de la comptabilité et de l'administration consacre un temps excessif à s'assurer qu'on observe à la lettre les règlements, tout comme le fait une partie trop grande du personnel du Contrôleur du Trésor.

L'allocation de déplacement journalière n'est guère en usage dans le service public. Plus pratiquée, elle permettrait en fait une économie appréciable dans les frais d'administration. Très probablement, le montant de l'allocation devrait varier selon les régions. Il faudrait aussi tenir compte, dans une certaine mesure, du rang des divers employés du gouvernement. De toute façon, les économies à réaliser permettraient à coup sûr d'établir des taux équitables pour les grandes villes où un nombre important de fonctionnaires sont appelés à séjourner.

Nous recommandons donc:

1 Que les ministères et les organismes soient investis des pouvoirs financiers nécessaires pour assurer la bonne gestion des ressources financières mises à leur disposition et qu'ils en soient tenus responsables;

2 Que le conseil du Trésor continue d'établir des règles au sujet des questions financières et administratives communes à tous les ministères et organismes, mais que ces règles soient d'un caractère moins précis et moins restrictif;

3 Que les ministères et organismes aient plus de latitude dans la négociation des contrats;

4 Que le système d'allocation journalière fixe et que d'autres mesures soient davantage utilisés afin de simplifier les règlements relatifs aux déplacements.

En plus d'être surveillée de près par le conseil du Trésor, l'administration des ministères est aussi assujettie aux restrictions imposées par le Contrôleur du Trésor. Agent du ministère des Finances et doté d'un personnel de 4,700 employés dispersés dans tous les ministères au Canada et à l'étranger, le Contrôleur ressemble à un agent de police qui fait sa ronde dans les ministères pour s'assurer de la rectitude de leur conduite en matière financière. En vertu de la Loi sur l'administration financière, il lui incombe de certifier que pour chaque projet de dépense il y a des fonds disponibles couverts par une affectation: c'est le «contrôle des engagements». Il examine chaque dépense avant de la payer; il refuse d'approuver celle qui, à son avis, ne peut légalement être imputée à un crédit et la renvoie au conseil du Trésor pour instructions—il s'agit de la «vérification préalable». C'est lui qui émet les chèques et tient la comptabilité centrale du gouvernement. Le Contrôleur est autorisé à fournir les services comptables demandés par les ministères bien que les ministères ne soient pas tenus de les utiliser.

Le Contrôleur exerce le contrôle des engagements sur les dépenses des ministères afin d'empêcher le dépassement des crédits ou des affectations. Pour cela, il tient un registre de tous les engagements en cours. Plusieurs ministères en tiennent également pour deux motifs: d'abord, ils croient qu'il faut affecter ou engager les fonds dès que le contrat est décidé au lieu d'attendre la rédaction des documents nécessaires; ensuite, certains ministères ne croient pas pouvoir recommander avec certitude des dépenses à tous les échelons d'exécution, surtout ceux de l'extérieur, sans qu'ils soient au fait des engagements antérieurs.

L'administration des ministères devrait pouvoir veiller elle-même à ce que les dépenses ne dépassent pas les fonds disponibles. Ni au Royaume-Uni ni aux États-Unis cette fonction n'est confiée à une agence de contrôle extérieure.

Nous avons mentionné les méthodes de vérification préalable du Contrôleur du Trésor dont l'examen détaillé vise à assurer que des biens ou des services ont été fournis ou des travaux exécutés, que les prix exigés sont raisonnables ou conformes au contrat, que des fonds sont disponibles et que la dépense est bien autorisée et légalement imputable sur le crédit. C'est un contrôle que l'administration des ministères doit exercer en première instance dans la dépense quotidienne. Cependant, afin d'éviter retards, questions ou refus de la part du Contrôleur, plusieurs ministères, de leur propre initiative, vérifient à nouveau leurs dépenses avant la vérification du Contrôleur. Le coût de la double vérification est très considérable.

La responsabilité de plusieurs de ces opérations relève manifestement du ministère qui fait la dépense puisque le Contrôleur doit s'en remettre, pour une foule de dépenses qu'il vérifie, au certificat d'un agent du ministère. C'est au sein du ministère que la vérification des dépenses peut s'opérer le plus efficacement et la tâche du Contrôleur devrait normalement se limiter à s'assurer, avant d'émettre un chèque, qu'un agent dûment autorisé du ministère a certifié la dépense.

Nous recommandons donc:

1 Que le soin de certifier au Contrôleur du Trésor la légalité des dépenses et la disponibilité de fonds soit confié aux ministères;

2 Que le rôle du Contrôleur du Trésor se limite à s'assurer que les agents des ministères qui établissent le certificat sont dûment autorisés.

Ces recommandations tendent à l'amélioration du contrôle financier par une délégation de pouvoirs appropriés aux administrateurs des ministères et ne sont pas incompatibles avec le concept selon lequel le service public est un tout unifié et intégré. Le déplacement de pouvoirs financiers ne vise en rien à affranchir les administrateurs des ministères du contrôle absolu du Cabinet, du conseil du Trésor et des ministres. Parce qu'elle dresse autour des administrateurs des ministères une haie de contrôles et de règlements détaillés et négatifs, la méthode actuelle du contrôle des dépenses ne peut que faire obstacle à une administration efficace et économique.

Deux restrictions s'imposent si l'on veut attribuer une plus grande liberté d'action aux ministères: les administrateurs doivent se guider sur des règles communes établies par le conseil du Trésor, et ce dernier devrait être tenu de signifier son accord pour la nomination des agents supérieurs des finances au sein de chaque ministère et organisme et de participer au développement de leur carrière. C'est une pratique qui est suivie au Royaume-Uni depuis quarante ans et qui a permis au Trésor britannique de déléguer avec succès des pouvoirs aux ministères. Cette pratique n'est pas incompatible avec le maintien d'un service public unifié; il libère l'autorité centrale des vétilles qui encombrent présentement le conseil du Trésor canadien et permet au Trésor britannique de se concentrer sur les aspects les plus importants de la politique et de la direction administratives. En outre la responsabilité des dépenses de chaque ministère repose, comme il convient, sur les hauts fonctionnaires des ministères qui en sont personnellement comptables.

Il faut souligner que les agents des finances des ministères ne seraient pas des fonctionnaires du conseil du Trésor simplement par le fait que le Conseil inter-

viendrait dans leur nomination. Ils demeureraient, comme au Royaume-Uni, assujettis à l'autorité du sous-ministre qui resterait comptable de la gestion du ministère.

Le rapport intitulé «Un plan de gestion» énonce plus en détail les concepts généraux de philosophie politique et d'organisation qui peuvent être invoqués pour apprécier la présente recommandation. Le rapport sur «La gestion du personnel» renferme une recommandation parallèle au sujet de l'agent supérieur du personnel de chaque ministère et organisme.

Nous recommandons donc: Que la nomination de l'agent supérieur des finances de chaque ministère et organisme soit assujettie à l'accord du conseil du Trésor.

LA COMPTABILITÉ

Afin de déléguer des pouvoirs financiers appropriés aux ministères et organismes et afin de soulager le Contrôleur du Trésor de la vérification interne, il faudra améliorer considérablement les méthodes de comptabilité des ministères. L'art de la comptabilité, qui autrefois se limitait presque exclusivement à consigner le passé, s'adresse aujourd'hui au moins autant à l'avenir qu'au passé et constitue ainsi un outil plus pratique pour l'administration. La comptabilité fournit une langue dans laquelle les plans financiers peuvent s'exprimer et se suivre au fur et à mesure de leur exécution.

Il n'est pas de système unique de comptabilité qui puisse répondre aux besoins du gouvernement et de chacun de ses ministères et organismes. Les comptes des ministères doivent cadrer avec les besoins du gouvernement et doivent fournir les renseignements nécessaires pour les Comptes publics, mais il faut avant tout qu'ils apportent aux administrateurs des ministères les données dont ceux-ci ont besoin. Il ne peut être question d'établir un système uniforme de comptabilité qui puisse bien consigner l'activité de tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada, tant leurs responsabilités sont changeantes et diverses. La comptabilité est chose souple et les systèmes devraient s'adapter aux besoins particuliers de chaque organisation, à tous les niveaux. Voilà pourquoi l'administration de chaque ministère ou organisme doit être chargée, dans le cadre des besoins du gouvernement, d'établir et d'appliquer une comptabilité adaptée à ses propres besoins et doit disposer à cette fin de l'assistance technique intérieure et extérieure qu'il lui faut.

Le Contrôleur du Trésor est autorisé à fournir sur demande des services comptables à tout ministère ou organisme. Parce qu'il doit avant tout consigner les recettes et les dépenses de l'État et en rendre compte, les systèmes qu'il éta-

blit sont conçus en fonction de ses propres besoins; il est rare que ces systèmes répondent pleinement à la nécessité dans laquelle se trouve l'administration des ministères de disposer de rapports et de données à jour sur la situation de ses programmes à tous les échelons. Le Contrôleur devrait continuer de tenir la comptabilité centrale du gouvernement, mais son rôle vis-à-vis des ministères devrait se limiter à un droit de regard destiné à s'assurer que les données comptables qui sont fournies par les ministères et qui doivent être intégrées dans la comptabilité centrale de l'État sont satisfaisantes et bien comparables. Il devrait, à la demande des ministères, faire fonction de conseiller et fournir des avis sur des questions de comptabilité.

Nous recommandons donc: Que les ministères soient chargés d'établir et de tenir les registres de comptabilité nécessaires et adaptés à leurs besoins.

La plupart des ministères dont les programmes de dépenses sont considérables et divers ne pourront répondre à leurs besoins d'ordre administratif en conservant leur système actuel de comptabilité de caisse. La comptabilité des transactions de dépense peut se faire à l'un quelconque des trois moments suivants: quand intervient le besoin d'acheter les biens ou services et que le contrat est adjugé (comptabilité d'engagements); quand les biens ou services sont payés (comptabilité de caisse); quand les biens ou services sont utilisés—avant ou après le paiement—(comptabilité d'exercice).

La comptabilité d'exercice est presque universellement utilisée dans l'industrie afin de fournir à l'administration des données comptables sur les opérations à mesure qu'elles se déroulent. Elle assure des rapports comptables plus objectifs et mieux comparables dans le temps. Elle fournit la base de la comptabilité du prix de revient, mais ne l'implique pas nécessairement. Pour ce qui est du gouvernement, la comptabilité d'exercice simplifiera, dans la plupart des cas, les registres comptables qui doivent être tenus. Elle peut fournir des sauvegardes suffisantes pour prévenir le dépassement des crédits, sauf dans le cas des grandes immobilisations qui peuvent d'ailleurs se consigner par d'autres moyens.

La comptabilité d'amortissement se rattache étroitement à la comptabilité d'exercice. Les frais d'immobilisations dans l'administration fédérale, sauf dans le cas des sociétés de la Couronne autonomes qui s'en tiennent aux pratiques commerciales normales, sont imputés au moment de la dépense. Le gouvernement doit cependant tenir compte de l'amortissement chaque fois, par exemple, qu'une activité ou un service doit rapporter un bénéfice ou faire ses frais, qu'un ministère ou un organisme assure des services que l'entreprise privée pourrait assurer, et chaque fois que dans l'élaboration d'un programme on

doit envisager plusieurs solutions. Dans tous les cas où la comptabilité d'amortissement s'impose pour des fins d'administration, les ministères devraient l'incorporer à leurs comptes ou tenir des registres suffisants sur des actifs en usage.

Il y aurait peu à gagner à mettre la comptabilité générale du gouvernement sur une base d'exercice. Le Parlement est avant tout intéressé à connaître les sommes que le fisc doit réunir afin de subvenir aux dépenses qu'amènera l'année financière, et il n'est intéressé qu'aux résultats de la gestion pour toute l'année. Sous le régime actuel de la comptabilité de caisse, l'ouverture des livres durant une trentaine de jours supplémentaires après la fin de l'année financière permet de faire les modifications nécessaires pour tenir compte des paiements pour les biens ou services reçus mais non acquittés durant l'année financière. D'autres modifications ont été apportées aux comptes de caisse afin que les résultats de l'année se rapprochent encore davantage de ceux que donnerait la comptabilité d'exercice.

Nous recommandons donc: Que les ministères adoptent la comptabilité d'exercice.

Comme la comptabilité vise à traduire objectivement dans des termes monétaires les projets d'un ministère ainsi que leur réussite ou leur échec, le système doit se fonder autant que possible sur les frais réels et complets. Nombreux sont les cas où des données incomplètes et incohérentes à cet égard ont entraîné des prévisions erronées. Il se dépense plus de $110 millions en services communs fournis gratuitement aux ministères usagers (locaux, mobilier, énergie, affranchissement, pensions de retraite, et autres bénéfices assurés aux employés). Si les frais ne leur en sont pas débités, les ministères usagers ne peuvent être conscients de la dépense ni stimulés à utiliser les services à meilleur escient.

Nous recommandons donc: Que le coût des principaux services communs soient débités aux ministères usagers.

AUTRES CONTRÔLES

L'importance que revêt l'établissement du budget comme moyen de contrôle dans l'industrie a déjà été signalée. Si au budget s'ajoute un système bien organisé de rapports de gestion, on peut présenter les résultats aux échelons supérieurs de l'administration dans une forme qui fasse ressortir en quoi ces résultats s'écartent du programme budgétaire; les mesures nécessaires pourront alors être prises.

Les états financiers principaux du gouvernement émanent du Contrôleur du Trésor; ce sont les rapports mensuels sur les fonds dépensés, les engagements

en cours et le solde inutilisé des affectations de chaque crédit. Règle générale, ce sont là, en dehors de certaines données comptables d'ordre statistique, les seuls documents financiers dont disposent les ministères, le conseil du Trésor et le ministre des Finances. Il n'existe pas de rapports de gestion indiquant sur une base d'exercice les dépenses encourues chaque mois et pour l'année à date, à tous les paliers d'exécution; il n'y a pas de comparaison avec les montants prévus pour la période.

Dans l'industrie, la plupart des rapports périodiques servent à des fins internes seulement. Comme les méthodes actuelles de présentation des rapports dans l'administration fédérale doivent servir les fins des organismes de contrôle extérieurs, on s'est peu préoccupé de préparer des rapports destinés au contrôle administratif dans les ministères. Cependant, les recommandations visant à une délégation accrue de pouvoirs aux ministères et aux organismes—ceux-ci étant contrôlés au niveau de l'application de la politique du gouvernement—viendront accentuer le besoin de rapports internes bien au point qui serviront l'administration des ministères et l'autorité financière centrale.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes adoptent la pratique moderne du rapport d'administration.

La vérification interne est très employée dans les grandes entreprises industrielles pour assurer une haute norme d'exécution. La vérification interne est source d'économie et d'efficacité si le contrôle interne est suffisant. Le contrôle interne prévoit la répartition des fonctions et la division du travail de façon à ce qu'un employé se trouve, en exécutant ses tâches à lui, à vérifier automatiquement (mais non à doubler) le travail d'un collègue. La pratique générale du gouvernement est d'employer un grand nombre de commis à des vérifications courantes et répétées dans le but de relever les erreurs; le gouvernement devrait plutôt établir un système de contrôle interne bien conçu. Le rapport intitulé «Méthodes et travail de bureau» renferme de nombreux exemples illustrant le coût énorme des méthodes de vérification en usage dans le service public.

A l'heure actuelle, très peu de ministères comptent des vérificateurs internes qui s'occupent de contrôler l'exactitude des registres de comptabilité, l'efficacité du contrôle interne et l'observance des directives du ministère. Le Contrôleur du Trésor vérifie, par l'entremise de la Division des services de vérification, l'exactitude des registres de certains fabricants et entrepreneurs, surtout dans le cas des contrats adjugés par le ministère de la Production de défense. Parmi les services assurés à certains ministères, la Division procède aussi à des vérifications internes touchant surtout les recettes et portant principalement sur l'exactitude des comptes plutôt que sur la gestion des administrateurs.

Si la vérification préalable est transférée aux ministères tel que recommandé, il n'existe aucune raison particulière pour que le Contrôleur du Trésor conserve sous ses ordres la Division des services de vérification; ce sont les ministères usagers qui pourraient le mieux exercer le contrôle des frais des fournisseurs extérieurs. S'ils passent aux ministères, les experts comptables de la Division des services de vérification pourraient continuer à remplir leurs fonctions actuelles et servir aussi de noyau pour la création de groupes de vérification interne. Leur réaffectation apporterait un stimulant efficace aux ministères et organismes qui ont déjà pris des dispositions pour créer des sections de vérification interne.

Nous recommandons donc: Que l'administration des ministères soit chargée d'établir et de maintenir un système approprié de vérification interne.

LA GESTION DES RECETTES ET DE LA CAISSE

Les Communes et le conseil du Trésor suivent de près les dépenses mais n'interviennent guère dans la perception, bien que la latitude laissée aux ministères puisse être très grande. Cela tient à ce que deux sauvegardes automatiques caractérisent la gestion des recettes: d'abord, le besoin constant d'argent de la Couronne rend obligatoire l'existence d'un système de perception efficace; ensuite, les personnes lésées ont le droit de s'adresser aux tribunaux pour être relevées d'une imposition illégale.

Le ministre qui dirige un ministère percepteur peut s'en remettre entièrement à l'avis de ses fonctionnaires pour décider d'une question où une somme importante de recettes est en jeu, mais ses pouvoirs discrétionnaires sont souvent très limités quand une fraction d'une somme semblable doit se dépenser en vertu d'un crédit. A cause de cela, l'examen des méthodes administratives a révélé, en général, une plus grande compétence dans la perception des recettes fiscales que dans la dépense des deniers publics.

On a constaté certaines incohérences dans la législation relative aux perceptions fiscales. Ainsi, seule la Loi de l'impôt sur le revenu permet de prendre une hypothèque sur les biens d'un contribuable en garantie d'impôts échus mais impayés. Une autre exception réside dans le fait que seules la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur l'assurance-chômage autorisent des poursuites, sur production d'un certificat de dette devant la Cour de l'Échiquier, comme si le certificat était un jugement du tribunal. Il est difficile aussi d'expliquer les dispositions punitives de diverses lois fiscales: certaines sont dures tandis que d'autres sont symboliques à toutes fins pratiques. Dans un autre domaine, la

plupart des impôts peuvent se payer par chèque ordinaire tandis que les droits de douane doivent s'acquitter par chèque visé ou en numéraire.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement envisage la possibilité de rendre plus uniforme et d'application plus générale les pouvoirs spéciaux qui lui sont accordés en vue d'assurer la perception des impôts.

Plusieurs lois non fiscales autorisent le gouverneur en conseil à fixer le tarif des droits et des frais pour l'obtention de permis, la prestation de services et autres. On note dans une loi que le tarif des droits doit «être établi de façon à couvrir le plus possible les frais de l'application de la loi»; mais c'est là un cas exceptionnel.

Il y a des cas où les perceptions excèdent de beaucoup les frais; le droit perçu pour la constitution des sociétés en est un exemple. D'autre part, il existe des cas où la recette est très inférieure aux frais; tel est le cas de l'application de la Loi sur les grains du Canada. Lorsque la loi fixe le taux, les ajustements d'ordre législatif suivent toujours de loin l'augmentation des frais. Le taux fixé par la loi pour l'acheminement du courrier de seconde classe en est un exemple. On constate également que le seul droit qui découle de la prérogative royale (celui des passeports) rapporte d'importants bénéfices à la Couronne.

Autrefois, les perceptions servaient à financer directement une foule de services publics. Par exemple, les douaniers touchaient comme indemnité un certain pourcentage de leurs perceptions; les maîtres de poste étaient rémunérés à même leurs recettes, les routes à péage étaient chose commune et les gardiens de quai gagnaient leur vie en percevant un droit sur le fret qui passait par les quais. Cela avait pour effet de fixer automatiquement la dimension, les normes et les frais d'une foule de services publics. Il arrive encore parfois que les déboursés sont faits à même les recettes, mais ils ne sont plus limités par elles.

La Loi sur la sécurité de la vieillesse de 1951 est une application moderne de ce système. Elle impose des taxes sur le revenu et des taxes de vente spéciales afin de financer le service des pensions, et elle prescrit au ministre des Finances, s'il est d'avis que les recettes ne suffiront pas, de saisir les Communes «des mesures qu'il propose afin d'accroître les recettes de la Caisse».

L'administration publique est aujourd'hui tellement diversifiée qu'il faut maintenir autant que possible un rapport économique entre la recette et le coût d'une foule de services publics.

Nous recommandons donc: Que tous les droits et frais fixés par statut ou règlement soient périodiquement revisés afin d'établir un rapport entre recettes et dépenses.

D'autres rapports de vos commissaires traitent en détail de l'acquisition et de la gestion des approvisionnements. C'est un axiome de la gestion financière que l'utilisation ou la disposition irrégulière des approvisionnements équivaut à une appropriation illégale d'argent. Cela vaut aussi pour l'administration publique lorsque des approvisionnements acquis en imputation sur un crédit sont affectés à une autre fin.

Dans certains cas, le Parlement autorise l'utilisation de la caisse renouvelable par mesure de sauvegarde. Toutes les marchandises provenant des inventaires financés par une caisse renouvelable s'imputent au prix coûtant sur le crédit en cause au moment de l'utilisation. Lorsqu'il n'y a pas de caisse renouvelable, le contrôle se fait à la quantité. Et le coût entier est imputé au crédit au moment de l'achat, et non pas quand les approvisionnements sont consommés. Le régime de la caisse renouvelable est préférable, quand il s'avère pratique, afin de maintenir le contrôle financier et éviter le stockage d'approvisionnements au delà des besoins courants.

Nous recommandons donc: Que la caisse renouvelable soit utilisée davantage comme moyen de contrôle des approvisionnements consommables.

La gestion des deniers de la Couronne incombe au ministère des Finances. Agent du ministère, le Contrôleur du Trésor établit des rapports de caisse quotidiens et mensuels. Le Contrôleur et la Banque du Canada établissent des prévisions mensuelles. Il n'est recommandé aucun changement en ce qui concerne la gestion des décaissements et des soldes de caisse découlant de l'activité de la plupart des ministères et organismes qui relèvent actuellement du Contrôleur en cette matière. Les sociétés de la Couronne et d'autres organismes autonomes détiennent cependant des sommes importantes. Ces fonds, souvent supérieurs aux besoins immédiats, sont déposés dans les banques à charte ou placés dans des valeurs de l'État. A la fin de 1960, les dépôts de ces organismes dans les banques à charte s'élevaient à $35.6 millions. On ne semble pas suivre de ligne de conduite uniforme ou cohérente dans ces transactions bancaires.

3

VÉRIFICATION DE LA COMPTABILITÉ DU SECTEUR PRIVÉ

Les registres tenus par le public, c'est-à-dire par les individus ou par les sociétés, doivent faire l'objet d'une vérification dans l'application des lois fiscales et sociales et la perception des impôts qui en découlent; il faut aussi vérifier avant de les régler les créances sur l'État pour des contrats exécutés en régie intéressée, pour d'autres contrats et pour les remboursements.

La Division de l'impôt du ministère du Revenu national vérifie les livres et registres des contribuables pour assurer l'exactitude des déclarations sur le revenu imposable. La Division des douanes et de l'accise du même ministère procède à certaines vérifications pour s'assurer de l'exactitude des impôts et des droits perçus sur les marchandises importées ou fabriquées au Canada. La Commission d'assurance-chômage examine les registres des employeurs pour s'assurer de l'exactitude et de la remise des retenues sur la paie des employés. La Division des services de vérification, qui relève du Contrôleur du Trésor, vérifie les registres de certains fournisseurs du gouvernement. Divers organismes et commissions de réglementation vérifient les opérations des sociétés soumises à leur regard pour fins de tarification et autres.

C'est ainsi que les sociétés peuvent recevoir la visite de plus d'un vérificateur du gouvernement, mais ces inspecteurs sont pour la plupart versés dans les questions particulières qui relèvent d'une loi expresse. Il serait peu pratique de réunir ces fonctions de vérification dans un même service, sauf dans un cas important: celui de la vérification des feuilles de paie assurée par les agents de l'Assurance-chômage et de l'Impôt sur le revenu. Il serait avantageux de réunir ces deux vérifications. En effet, elles demandent des connaissances techniques

comparables, portent sur les mêmes registres et sont relativement simples. Les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage examinent au moins tous les deux ans les registres de 400,000 employeurs au Canada, mais ceux de l'Impôt sur le revenu se limitent normalement aux nouveaux employeurs ou à ceux qui négligent de remettre promptement les sommes retenues.

Nous recommandons donc: Que les vérifications de feuilles de paie par le ministère du Revenu national (Division de l'Impôt) et par la Commission d'assurance-chômage soient combinées et effectuées, pour le compte des deux organismes, par les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage.

La nécessité d'une vérification faite par le gouvernement rend également nécessaire l'emploi de spécialistes de valeur professionnelle plus ou moins poussée et l'ampleur même des opérations de vérification exige une gestion experte du personnel et des méthodes de vérification. Les techniques qu'emploie en général la profession comptable comprennent la préparation de tableaux ou de programmes de vérification, la préparation et la conservation de documents de travail en bonne forme, l'établissement de budgets de durée de vérification et la rédaction de rapports de vérification. Les méthodes du gouvernement à cet égard ne répondent trop souvent pas à des normes acceptables. Les vérificateurs employés sont compétents, mais le degré d'instruction requis des vérificateurs et les programmes de formation et de perfectionnement qu'on donne aux différents groupes de vérificateurs varient grandement. On y gagnerait beaucoup à améliorer la direction et la surveillance, et à adopter les méthodes de vérification qu'emploie partout la profession comptable.

Nous recommandons donc: Qu'un comité interministériel de la vérification soit établi et chargé d'assurer le perfectionnement du personnel et d'améliorer les normes et les méthodes de vérification.

4

LA RESPONSABILITÉ ENVERS LE PARLEMENT

Le contrôle financier et la comptabilité du gouvernement doivent pouvoir remplir une double fonction: servir l'administration et répondre aux besoins du Parlement. Jusqu'ici, le présent rapport a signalé les défauts du système et proposé des améliorations appelées à faciliter la conduite des affaires du gouvernement et à fournir à l'administration les renseignements dont elle a besoin pour exercer une bonne gestion. L'autre fin également importante du contrôle financier et de la comptabilité est de fournir les renseignements dont la Chambre des communes a besoin pour jouer son rôle traditionnel de gardienne des fonds publics.

Le Budget des dépenses apporte au Parlement des renseignements de base avant le vote des crédits. La forme que revêt le Budget des dépenses est telle qu'il est difficile, malgré la masse de données qu'il renferme, de déterminer l'emploi qui sera fait des fonds demandés. Même s'ils avaient accès aux renseignements réunis à l'appui du Budget des dépenses et utilisés à sa préparation, les membres de votre Commission n'ont réussi que rarement à chiffrer le coût d'une activité sur une base fonctionnelle ou opérationnelle. La nature et le mode de présentation du Budget des dépenses tendent à gêner plutôt qu'à faciliter au public et au Parlement l'examen minutieux des programmes de dépenses des ministères. Les inconvénients principaux sont les suivants:

- La classification actuelle des crédits n'indique pas l'objet de la dépense sur une base fonctionnelle ou par programme ou activité;

- Les renseignements fournis sont incomplets; l'énoncé du crédit n'est pas assez explicite; les services gratuits rendus par d'autres ministères et les recettes provenant de l'activité des ministères ne sont rattachés ni aux crédits ni aux programmes (le Budget des dépenses de 1962-1963 s'est amélioré sur ce point); les dépenses courantes et les immobilisations ne sont pas présentées séparément; enfin, les engagements à venir sont rarement indiqués;
- Les détails fournis sur l'objet des dépenses revêtent peu d'intérêt et sont volumineux à l'excès; il faudrait les condenser ou les omettre.

La deuxième partie du présent rapport contient un exemple de la façon dont on peut améliorer la forme du Budget afin de répondre aux critiques que l'on vient de faire.

Nous recommandons donc: Que la forme du Budget soit modifiée de façon à ce que les crédits indiquent plus clairement la destination des dépenses, que des renseignements justificatifs plus comparables et plus complets soient fournis et que les détails inutiles soient éliminés.

Dans les Comptes publics annuels, le gouvernement rend compte au Parlement de la façon dont il a géré les fonds votés par le Parlement. A la suite du second rapport du Comité permanent des comptes publics de 1961 adopté par les Communes, on a pris des mesures pour améliorer la forme et le contenu des Comptes publics. Les nouveaux comptes, bien qu'ils soient améliorés, pourraient à coup sûr offrir plus d'utilité encore si on y supprimait les noms (la pratique canadienne est unique sur ce point) et si on utilisait davantage les tableaux. Les Comptes publics deviendront plus instructifs si les changements proposés sont apportés au Budget des dépenses puisqu'en effet ils suivront naturellement le même mode de classification par programmes. En outre, les Comptes publics devraient expliquer brièvement l'écart entre le chiffre prévu et le chiffre réel des dépenses.

Nous recommandons donc: Que d'autres améliorations soient apportées aux Comptes publics afin d'en éliminer les détails inutiles et d'y expliquer l'écart entre le chiffre prévu et le chiffre réel des dépenses.

De tous les pays, le Canada est le seul dont le ministre des Finances publie un état annuel de l'actif et du passif du pays. La pratique remonte à 1868, alors que le ministre des Finances reçut instruction d'établir chaque année un état indiquant la situation de la dette publique ainsi que le montant imputable à

chacun des travaux publics pour lesquels une partie de la dette avait été contractée. Il était d'usage alors d'emprunter pour acquitter le coût de travaux désignés. Cet état annuel présentait aussi les autres comptes nécessaires «pour indiquer la situation réelle du passif et de l'actif du Dominion à la date de l'état». Avant 1933, un certificat de vérification n'était pas nécessaire.

La critique des valeurs attribuées à l'actif fut si générale qu'après la première guerre mondiale le ministre des Finances chargea des comptables éminents de l'époque d'examiner l'état financier. Sur leur proposition, il raya de l'actif plus de $300 millions en alléguant que «l'actif qui n'est pas facilement réalisable, comme le sont les réserves en espèces, ou qui ne porte pas intérêt n'en constitue pas un qui doive se déduire de la dette brute».

Durant la seconde guerre mondiale, le ministère des Finances a introduit une réserve «pour pertes sur la réalisation d'actif». Il y a ajouté des montants en chiffres ronds chaque année durant plusieurs années. Le montant actuel s'élève à $546 millions. La réserve n'est pas significative cependant parce qu'aucune tranche du total ne se rattache à un actif particulier.

Depuis 1951, la loi stipule que l'état doit renfermer l'actif et le passif qui, de l'avis du ministre, sont nécessaires «pour indiquer la situation financière du Canada» en fin d'année. Les mots «situation financière» sont ambigus dans le cas d'un gouvernement parce que les conventions et pratiques comptables suivies par le commerce et l'industrie ne s'appliquent que partiellement au gouvernement.

Le solde appelé «dette nette» est en réalité l'excédent du passif sur la valeur attribuée à l'actif. On peut se méprendre et voir dans l'excédent un chiffre significatif parce qu'il est censé représenter la partie de la dette en cours qui est sans contrepartie d'actif liquide rentable. En fait, beaucoup d'éléments de l'actif ne sont pas rentables et d'autres sont des dépenses différées. Il y a lieu de se demander aussi si plusieurs éléments du passif ne sont pas artificiels ou faux.

Du point de vue comptable, la «dette nette» est un concept qui ne signifie rien et qui induit en erreur. D'autres pays évitent ces dangers en publiant un état de la dette en cours. La dette en cours est reconnue comme exprimant la situation financière du pays parce qu'elle indique l'ensemble des prêts, avances ou dépenses financés par l'emprunt et non par les recettes.

Nous recommandons donc: Que l'état de l'actif et du passif soit remplacé par un état de la dette directe et indirecte en cours, sans mention de la dette nette.

En établissant la fonction d'auditeur général, le Parlement s'est pourvu d'un agent qui est autorisé à examiner dans le détail l'administration financière du gouvernement et à faire rapport de ses conclusions aux Communes. L'auditeur

général doit s'assurer que les systèmes de comptabilité, le contrôle interne et les autres méthodes de gestion suffisent à assurer la légalité de la dépense des deniers publics. La vérification de l'auditeur général prendra de l'importance avec la suppression de plusieurs des contrôles imposés à l'administration des ministères. Puisque l'auditeur général est un agent du Parlement et ne fait pas partie du gouvernement, il n'est pas suggéré qu'il intervienne dans l'application des méthodes recommandées dans le présent rapport. Il doit demeurer un examinateur indépendant qui présente ses constatations au Parlement.

5

CONCLUSIONS

Vos commissaires ont pour mandat d'indiquer les dispositions que le gouvernement pourrait adopter pour «tirer meilleur parti des mesures budgétaires, comptables et des autres mesures d'ordre financier» et les moyens «d'améliorer l'efficacité et de réaliser des économies en apportant des modifications aux rapports entre les ministères et organismes d'une part et le conseil du Trésor et les autres organismes de contrôle ou de service d'autre part». L'adoption des recommandations que nous formulons obligera à opérer dans ces rapports d'importants changements dont voici le résumé.

L'administration supérieure des ministères aura des pouvoirs considérablement accrus et sera chargée de:

- Prévoir et estimer les besoins financiers par programme, y compris la formulation des prévisions quant aux fonds nécessaires pour les années futures;
- Attribuer des fonds aux échelons d'exécution et déléguer le pouvoir de passer des contrats et de contracter d'autres dépenses;
- Assurer le contrôle en établissant des systèmes de comptabilité et de prix de revient appropriés et en exigeant un rapport de gestion des administrateurs à chaque échelon de responsabilité;
- Autoriser des dépenses et s'assurer de la disponibilité de fonds dans le cadre d'un contrôle interne efficace;
- Obtenir des recettes non fiscales de la fourniture de biens, services et privilèges en faisant payer un prix équitable aux bénéficiaires.

Le Contrôleur du Trésor exerce déjà certaines des fonctions mentionnées ci-dessus. Cet agent, dont il y aurait lieu de changer le titre en celui de Comptable général afin qu'il soit plus exactement conforme aux responsabilités qu'on propose de lui attribuer, s'acquitterait des tâches suivantes:

- Émettre les chèques et gérer les comptes en banque et les fonds de caisse;
- Tenir la comptabilité centrale, dresser périodiquement des états indiquant la situation financière générale et établir les Comptes publics;
- Fournir aux ministères et organismes, selon le besoin, de l'aide technique et des avis d'ordre comptable;
- Administrer toutes les caisses de retraite et de pension, y compris celles des forces armées et des sociétés de la Couronne;
- Fournir à titre de service les facilités de traitement automatique des données.

Ces deux dernières tâches se rattachent à des propositions formulées dans d'autres rapports de la Commission et constituent de nouvelles responsabilités pour ce haut fonctionnaire. Le transfert de ces fonctions au Contrôleur du Trésor (Comptable général) remédiera à la division peu satisfaisante des responsabilités en ce qui regarde l'administration des pensions et des opérations de traitement automatique des données.

Le bureau du Contrôleur emploie actuellement 4,700 fonctionnaires au Canada et à l'étranger au coût annuel de plus de 21 millions. Le tiers environ de ce personnel s'occupe dans les ministères du contrôle des engagements et de la vérification des dépenses. Le personnel du Contrôleur et celui des ministères font à tel point double emploi que l'élimination de la seconde vérification du Contrôleur devrait libérer une grande partie de son personnel qui deviendrait disponible pour d'autres tâches. Les ministères tenus d'établir leur propre comptabilité auront besoin, cependant, de personnel supplémentaire de grande compétence. Les agents du Contrôleur mis en disponibilité à la suite des changements proposés constitueront manifestement une source où pourra se recruter le personnel comptable des ministères.

Les nouvelles fonctions que nous recommandons d'attribuer à l'administration des ministères ne limiteront en rien les pouvoirs du conseil du Trésor. Au contraire, ces recommandations tendent à augmenter l'efficacité du Conseil pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. Le Conseil sera chargé des aspects suivants de la gestion financière:

- Examiner et approuver les programmes annuels et à long terme des ministères afin d'en assurer l'exécution ainsi que la conformité avec la politique du gouvernement.

- Établir de grands principes d'administration afin qu'il y ait suffisamment d'uniformité et de cohérence avec la politique du gouvernement.
- Signifier son accord sur la nomination de l'agent supérieur des finances de chaque ministère ou organisme afin d'assurer l'efficacité de la gestion financière.
- Surveiller l'application de la politique et des méthodes financières.

Les rapports intitulés «La gestion du personnel» et «Méthodes et travail de bureau» décrivent d'autres fonctions dont le personnel du conseil du Trésor devrait s'occuper. La Division du personnel du Conseil appelée à conseiller les ministres membres de ce Conseil sur plusieurs des questions exposées dans le présent rapport devrait se nommer «Division de l'analyse des programmes et des normes». Cette division devrait se composer d'un groupe d'agents peu nombreux mais très compétents. Il ne faudrait pas qu'aucun d'eux ne devienne membre à titre permanent du personnel du Conseil; au contraire, ces agents devraient retourner dans les ministères pour y appliquer l'expérience qu'ils ont acquise auprès du Conseil. L'uniformité entre les ministères et organismes s'obtiendra non seulement par l'application de règles d'administration communes, mais aussi par la rotation des hauts fonctionnaires entre les divers ministères et le personnel du conseil du Trésor.

Il est impossible de déterminer les économies qui découleront des rapports nouveaux entre le conseil du Trésor et les ministères. La suppression des détails d'ordre administratif, qui inondent actuellement le Conseil et qui contrecarrent l'administration des ministères, permettra sans doute au Conseil de mieux s'acquitter de ses importantes responsabilités.

Les ministères ordinaires, dont les fonds proviennent des crédits votés par le Parlement, peuvent facilement s'intégrer dans le cadre des dispositions d'ordre administratif qu'envisagent les recommandations du présent rapport. Pour les faire entrer dans le plan proposé, une certaine adaptation sera nécessaire à quelques organismes à cause de leur forme d'organisation actuelle et de leurs rapports avec l'autorité centrale. Notre rapport sur «L'organisation du gouvernement fédéral» indique les mesures à prendre dans le cas de ces organismes.

Vos commissaires reconnaissent que certaines entités corporatives jouissent d'une situation spéciale, soit parce que leur activité de caractère commercial se compare à celle de l'entreprise privée, soit parce qu'il leur faut, pour des raisons d'administration, avoir plus ou moins d'autonomie par rapport au gouvernement. Les organismes qui, à notre avis, appartiennent le plus manifestement à cette catégorie sont les suivants:

le National-Canadien et ses filiales, y compris Air-Canada; la *Polymer Corporation Limited;* l'*Eldorado Mining and Refining Limited* et ses deux filiales; la Société canadienne des télécommunications transmarines; la Banque du Canada; la Société Radio-Canada et le Conseil des Arts du Canada.

Ce sont des organismes qui ne doivent pas entrer dans le cadre de la gestion financière que propose le présent rapport.

S'ils mettent l'accent sur les besoins de gestion au sein du service public, vos commissaires n'en oublient pas pour autant l'obligation qu'a le Parlement de contrôler les fonds publics. Le Parlement et l'auditeur général devraient bénéficier de nos recommandations parce qu'ils recevront du gouvernement un état plus clair des fonds dépensés et une prévision plus intelligible des projets de dépenses du gouvernement. Les propositions visant à améliorer l'administration, loin d'affaiblir l'autorité du Parlement, devraient renforcer la chaîne de responsabilité fondamentale qui lie les administrateurs aux représentants du peuple.

Certes, des objectifs comme ceux-là sont difficiles à atteindre, mais l'expérience d'autres pays enseigne qu'il est tout à fait possible de les réaliser. Vos commissaires sont convaincus que les avantages qui en découleront sous la forme d'économies et de meilleure gestion seront très considérables.

DEUXIÈME PARTIE

1

ORGANISATION ACTUELLE DU CONTRÔLE FINANCIER

ORIGINES

1 Les méthodes établies en vue d'assurer le contrôle des finances du gouvernement du Canada n'ont guère évolué depuis 1931, année où l'on a revisé à fond la législation financière. Pour analyser les pratiques actuelles, il convient de connaître les événements qui ont amené l'adoption de la Loi de 1931.

2 L'Acte de l'Amérique du Nord britannique maintenait les règles et les méthodes financières en usage dans l'ancienne Province du Canada. On établissait un seul fonds, celui du revenu consolidé, dans lequel devaient être versées toutes les sommes reçues; seul le Parlement avait le pouvoir d'autoriser des dépenses imputables sur ce fonds. Une telle autorisation était accordée annuellement en vertu d'un budget des dépenses que soumettait le gouvernement et qui donnait le détail des dépenses projetées. Au début, le Parlement exerçait une étroite surveillance sur le gouvernement pour tout ce qui touchait à la nomination du personnel des ministères. Une commission formée de sous-ministres était chargée de soumettre chaque année à la Chambre des communes un effectif ou une liste de postes de chaque ministère; le gouvernement devait s'en tenir à cette liste pendant les douze mois qui suivaient son dépôt en Chambre. De plus, le Parlement établissait, pour les quelques classes d'employés de la fonction publique à l'époque, la rémunération qui devait être versée.

3 Le Parlement créa aussi un conseil du Trésor qui, à l'origine, comprenait quatre membres du Cabinet. Ce Conseil avait pour tâche de surveiller toutes les questions relatives aux finances, aux recettes et aux dépenses. Au début, il ne se réunit que par intervalles et s'intéressa plus au programme ministériel qu'à l'administration. Vers 1910, il commença à examiner le budget des dépenses et peu à peu il en vint à assumer diverses fonctions. Toutefois, le contrôle vaste et détaillé qui est maintenant centralisé entre les mains du Conseil et exercé sur l'administration des ministères est une innovation plutôt récente.

4 La Loi du revenu consolidé et de la vérification de 1878 énonçait en détail les pratiques qui, en matière de finances et de vérification, devaient s'appliquer sans modification importante jusqu'en 1931. Cette loi prévoyait

la création du poste d'auditeur général, et obligeait ce fonctionnaire à répondre de la dépense des crédits en lui imposant l'obligation de contresigner tous les chèques tirés sur le Fonds du revenu consolidé.

5 En vertu de cette loi, les dépenses pouvaient se faire de deux façons: une demande de paiement dûment certifiée devait être approuvée par l'auditeur général, après quoi le receveur général émettait un chèque; ou bien à la demande de l'auditeur général, une somme globale était déposée dans une banque à charte au compte d'un ministère, et des fonctionnaires dûment autorisés de ce ministère tiraient des chèques sur ce compte jusqu'à ce qu'il soit épuisé. Peu à peu, un nombre de plus en plus considérable de comptes furent acquittés selon la seconde méthode, et l'examen de l'auditeur général avant le décaissement devint une vérification une fois le paiement effectué.

6 Comme les registres de la comptabilité et les méthodes financières des ministères relevaient des sous-ministres, le contrôle financier variait beaucoup d'un ministère à l'autre, en nature et en qualité. Il y avait dépassement de crédit; les dépenses étaient imputées sur le mauvais crédit; en s'endettant, on engageait d'avance presque tout le montant des crédits que le Parlement était appelé à voter pour l'année suivante; on dépensait à même les recettes; enfin, d'autres pratiques douteuses étaient souvent évidentes. L'auditeur général pouvait protester contre ces pratiques et refuser d'émettre ou de renouveler les lettres de crédit; mais c'était un problème puisque les banques et les créanciers, qui n'étaient nullement à blâmer, étaient ceux qui en auraient souffert. En fin de compte, l'auditeur se contentait de faire rapport à la Chambre des communes des dépenses excédentaires et des autres pratiques qu'il désapprouvait.

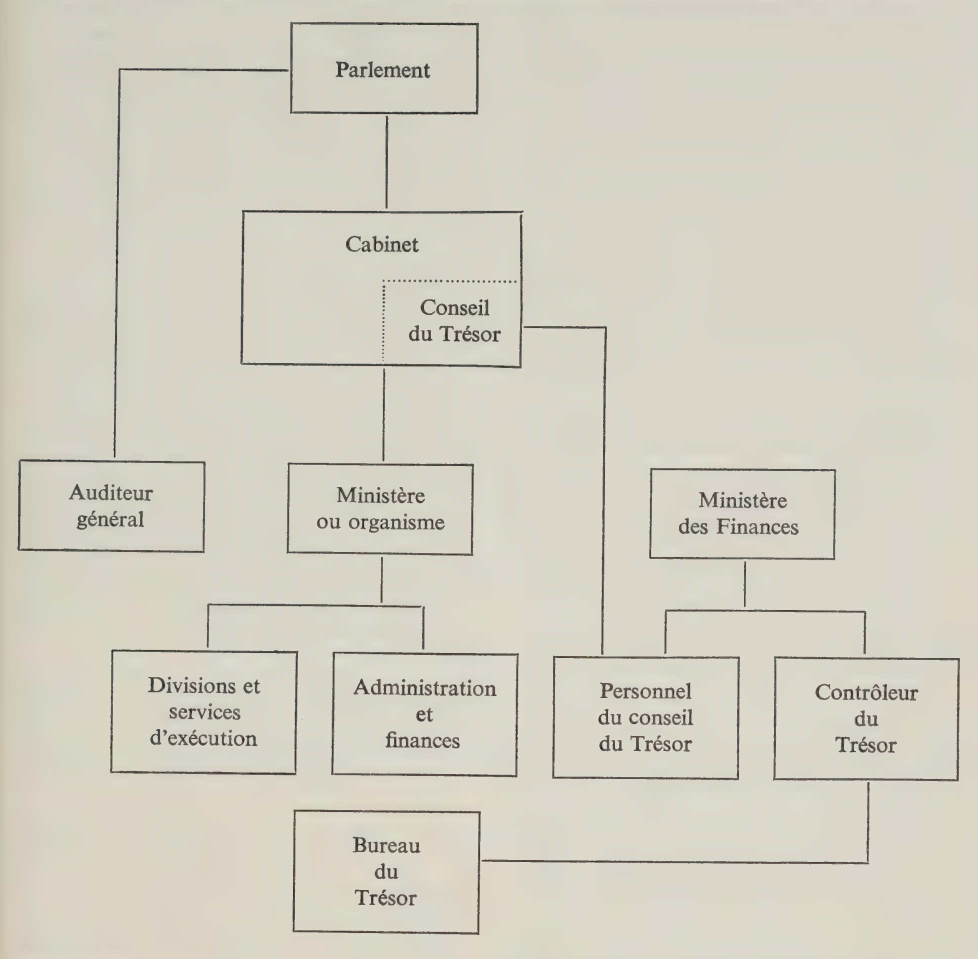
7 L'expansion des ministères accentua la tendance à dépasser les crédits. Cette situation, à laquelle s'ajoutait l'absence de moyens permettant d'établir les dettes encourues et les engagements en cours de l'État, rendit le changement impératif. La Loi du revenu consolidé et de la vérification fut donc modifiée en 1931 et un nouveau poste fut créé au ministère des Finances, celui de Contrôleur du Trésor. Celui-ci devenait responsable de la légalité de toutes les imputations sur les crédits et de tout dépassement de crédit. On réduisit les divergences dans les pratiques des ministères en réaffectant une certaine partie du personnel des ministères au bureau du Contrôleur du Trésor, au ministère des Finances. On établit un régime de contrôle des engagements en vertu duquel on réservait à même les crédits les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses avant que les dépenses ne soient encourues. Les modifications enlevèrent aussi à l'auditeur général la responsabilité de vérifier l'émission des chèques ainsi que toute autorité pour empêcher une dépense qu'il jugeait non fondée. Ses fonctions devinrent exclusivement celles d'un vérificateur qui examine les comptes après les décaissements et fait rapport de ses constatations au Parlement.

8 En 1951, la Loi du revenu consolidé et de la vérification a été remplacée par la Loi sur l'administration financière qui précise davantage les fonctions et les obligations du conseil du Trésor et du Contrôleur du Trésor. Aucun changement important n'a été apporté à la législation financière depuis 1951.

9 Cette loi, qui est à la base du présent système de contrôle financier, s'applique «à l'administration financière du gouvernement du Canada, à la vérification des comptes publics et au contrôle financier des corporations de la Couronne». Elle détermine les fonctions et obligations du ministre des Finances, du conseil du Trésor, du Contrôleur du Trésor et de l'auditeur général.

10 Le graphique 1 qu'on trouvera ci-après présente un bref aperçu du contrôle financier; les détails suivent.

Graphique 1 — ORGANISATION ACTUELLE DU CONTRÔLE FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU CANADA



PARLEMENT

11 Chaque année, le programme de dépenses du gouvernement est soumis au Parlement sous forme d'un budget des dépenses, comprenant un budget principal et des budgets supplémentaires qui sont étudiés, puis approuvés au moyen de lois des subsides. Les projets de dépenses de chaque ministère comprennent une ou plusieurs subdivisions appelées «crédits»; chaque crédit, dont le but doit être exposé, vise plusieurs fonctions ou opérations du ministère. Le budget principal de l'année financière se terminant le 31 mars 1961 contenait approximativement 500 crédits. Chaque crédit régit les dépenses ultérieures de deux manières: il est interdit de dépenser plus que le montant qui y est mentionné et toutes les dépenses doivent être conformes aux buts décrits dans le texte du crédit.

12 Les responsabilités parlementaires s'exercent comme suit:

- Le ministre des Finances dépose le budget des dépenses devant le Parlement.
- Le Comité des subsides approuve chaque

crédit par une résolution distincte, après avoir interrogé le ministre intéressé qui est lui-même conseillé par ses hauts fonctionnaires. Certains crédits peuvent être soumis à l'examen du Comité des prévisions de dépenses de la Chambre des communes ou à un comité spécial, le Comité des affaires extérieures, par exemple, avant que le Comité des subsides ne les étudie.

- Le Comité des voies et moyens adopte ensuite des résolutions en vertu desquelles les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses des services publics sont imputées sur le Fonds du revenu consolidé.
- La Chambre des communes approuve ensuite les bills de subsides, dont le texte et les montants sont d'ordinaire les mêmes que dans le budget des dépenses. Des crédits provisoires peuvent être votés afin de répondre aux besoins des ministères en attendant cette approbation finale.
- Les fonds ne deviennent disponibles qu'une fois la sanction royale donnée aux bills.

13 Il importe de noter que les fonds sont mis à la disposition de l'exécutif pour être dépensés à sa discrétion, et non à la disposition de la direction de chaque ministère. Toutefois, lorsqu'une loi stipule que les dépenses qu'elle occasionne doivent être acquittées au moyen «des montants non affectés du Fonds du revenu consolidé», il ne s'agit pas d'une subvention à la Couronne mais d'une disposition permettant de pourvoir à une obligation statutaire. L'intérêt sur la dette publique et la rémunération des juges en sont des exemples.

14 La Loi sur l'administration financière prévoit également un moyen de tirer de l'argent du Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement. C'est ce qu'on appelle communément le recours aux «mandats du gouverneur général». Ces mandats peuvent être émis entre les sessions seulement et toute dépense, pour être ainsi encourue, doit satisfaire aux exigences de la loi, en ce sens qu'elle doit être «requise d'urgence pour le bien public». Dans la pratique, on recourt rarement à cette disposition de la loi depuis 1896; toutefois, on y a recouru cinq fois pour administrer le pays alors que le Parlement avait été dissous avant l'adoption des crédits destinés au fonctionnement des services de l'État.

CONSEIL DU TRÉSOR

15 Les ministres de la Couronne, agissant conjointement comme conseillers du gouverneur général, constituent l'exécutif dans le système parlementaire du gouvernement canadien. Leur fonction principale, en matière de contrôle financier, est d'établir les programmes du gouvernement dont l'application exigera la dépense et la perception des deniers publics. Le Parlement adopte les lois nécessaires et pourvoit les fonds requis; mais c'est l'exécutif qui est responsable de l'exécution des programmes approuvés.

16 En pratique, la responsabilité collective des ministres quant au programme ministériel est assumée au sein du Cabinet. La surveillance du détail des dépenses est surtout confiée à un sous-comité, le conseil du Trésor, qui se compose de six ministres, le ministre des Finances en étant le président. Ces ministres se réunissent généralement une fois par semaine pour étudier et approuver les propositions que les ministères et organismes de l'État ou le personnel du conseil du Trésor leur soumettent.

Attributions

17 La Loi sur l'administration financière stipule que:

5. (1) Le conseil du Trésor agit à titre de comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada sur tous sujets concernant les finances, les recettes, les prévisions budgétaires, les dépenses et les engagements financiers, les comptes, les établissements, les conditions d'emploi de personnes dans le service

public et la politique administrative générale dans le service public . . .

(3) Le conseil du Trésor peut prescrire, à l'occasion, la manière dont les comptes du Canada et les comptes des divers ministères doivent être tenus et en indiquer la forme. Il peut aussi enjoindre à toute personne qui reçoit, administre ou débourse des deniers publics, de tenir les livres, registres ou comptes que le conseil estime nécessaires.

(7) Le conseil du Trésor peut édicter des règlements . . . nécessaires à l'administration efficace du service public.

La présente loi et d'autres confèrent au Conseil une autorité considérable dans plusieurs autres domaines.

18 Dans la plupart des cas, le Conseil exerce ses pouvoirs en étudiant et en approuvant les demandes que présentent les ministères ou organismes de l'État pour des fonds ou des autorisations à dépenser. Le Conseil édicte également, de sa propre initiative, des règlements qui donnent des directives aux ministères ou leur délèguent des pouvoirs. D'ordinaire, le conseil du Trésor se prononce chaque année sur environ 16,000 demandes qui lui sont soumises. Les demandes soumises en 1960 peuvent être classées comme l'indique le tableau 1 ci-contre.

Personnel du conseil du Trésor

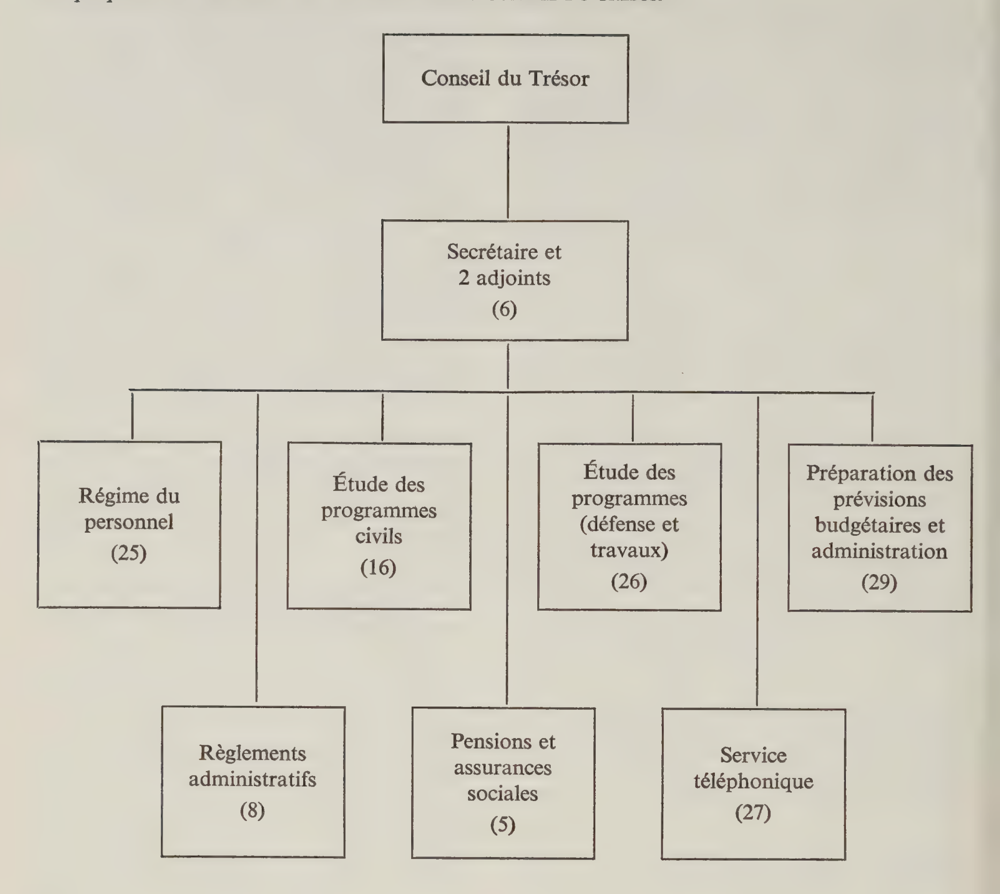
19 Le ministre des Finances peut désigner comme secrétaire du conseil du Trésor un fonctionnaire du ministère des Finances, d'habitude un sous-ministre adjoint. Le secrétaire est chargé de préparer l'ordre du jour des réunions du conseil du Trésor, d'assister aux séances et de fournir tout renseignement supplémentaire dont les ministres peuvent avoir besoin. Il est le chef des services administratifs du conseil du Trésor qui compte environ 140 employés fournis par le ministère des Finances. Le personnel est réparti entre un certain nombre de services tel qu'indiqué dans le graphique 2 (entre parenthèses apparaît le nombre des employés au mois de juillet 1961).

Tableau 1—ANALYSE DES DEMANDES SOUMISES AU CONSEIL DU TRÉSOR

Acquisition ou fourniture de:		
Bâtiments, terrains et ouvrages	2,401	
Approvisionnements	1,523	
Navires et avions, y compris l'équipement	958	
Services	780	
		5,662
Personnel et questions connexes:		
Personnel civil	3,169	
Autre personnel	111	
Plans de pension, d'annuités et de compensation	1,560	
Frais de voyage, de déménagement et autres	627	5,467
Questions relatives aux méthodes de comptabilité et d'administration		1,893
Crédits et transferts d'une affectation à une autre		1,750
Réclamations:		
Par la Couronne ou à la Couronne	342	
Remises, remboursements et drawbacks	167	
		509
Autres:		
Paiement d'allocations et de subventions	220	
Prestations aux anciens combattants et règlements	45	
Comités et congrès	13	
Sécurité sociale	36	
Divers	192	
		506
Total		15,787

20 Le secrétaire a deux adjoints de qui relève en grande partie l'activité du personnel. L'un d'eux s'occupe surtout des questions intéressant le gouvernement en tant qu'employeur et dirige le travail dans les sections du régime du personnel et des pensions et assurances sociales. L'autre s'occupe davantage de la gestion financière et dirige le travail des sections s'occupant de l'étude des programmes, de la préparation des prévisions budgétaires, de l'administration ainsi que des règlements administratifs.

Graphique 2 — ORGANISATION DU PERSONNEL DU CONSEIL DU TRÉSOR



21 Voici la description des fonctions de chacune des sections mentionnées dans le graphique 2 ci-dessus:

- Les sections d'étude des programmes s'occupent de l'étude des prévisions budgétaires et d'autres demandes soumises au Conseil, et font des recommandations sur les dépenses d'ordre général.
- La section de la défense et des travaux étudie les propositions des Travaux publics, de la Défense nationale, de la Production de défense, des Affaires des anciens combattants et de certains autres organismes et sociétés qui s'y rattachent. La section des programmes civils s'occupe de tous les autres ministères, organismes et sociétés.
- La section du régime du personnel formule des recommandations sur les règlements relatifs aux employés et elle étudie les propositions concernant les employés qui, en vertu de ces règlements, ne relèvent pas de la gestion ministérielle. Elle aide aussi les sections d'étude des programmes à se former une opinion sur le nombre d'employés que les ministères demandent lors de leurs prévisions de dépenses.
- La section des règlements administratifs est chargée de préparer divers règlements

administratifs; elle est également autorisée à approuver les dépenses pour des articles tels que la papeterie et l'équipement de bureau.

- La section de la préparation des prévisions budgétaires et de l'administration collabore avec les sections d'étude des programmes en vue d'établir des directives concernant la préparation des prévisions budgétaires; elle voit à l'impression du budget annuel des dépenses, ainsi qu'à l'administration du personnel du Conseil.
- La section des pensions et des assurances sociales se compose d'un groupe d'employés dont la fonction principale est de renseigner le conseil du Trésor et le ministère des Finances sur les questions de pensions et d'assurances.
- La section du service téléphonique s'occupe du réseau téléphonique du gouvernement, à Ottawa.

22 Quatre de ces sections, les deux sections d'étude des programmes et les sections du régime du personnel et des règlements administratifs, s'occupent surtout du contrôle financier, et par conséquent du contrôle des questions financières courantes des ministères.

Étude des questions soumises

23 Le volume des demandes soumises par les ministères et les organismes est considérable (environ 300 par semaine); le Conseil doit donc s'en remettre à son personnel pour étudier chacune de ces demandes et faire les recommandations qui s'imposent. Le montant des propositions soumises varie de quelques dollars à plusieurs millions. Ces propositions sont classées d'après leur objet et un employé de la section concernée les étudie; les plus complexes sont réservées aux fonctionnaires supérieurs. Le secrétaire et les secrétaires adjoints rassemblent les propositions qui ont été étudiées entre deux réunions du Conseil. Comme le Conseil ne se réunit que pendant quelques heures chaque semaine, les demandes sont marquées de façon à donner une opinion sur le temps que les ministres devraient normalement consacrer à chacune. Dans certains cas, plusieurs demandes de routine de même nature peuvent être groupées ensemble et portées à l'attention du Conseil sur une seule liste.

24 Dans l'étude des propositions soumises, le personnel tient surtout à s'assurer que la requête est raisonnable, que le ministère a considéré tous les aspects de la question et que la mesure proposée est conforme à la politique du gouvernement. Le fonctionnaire chargé d'étudier une demande s'en remet à sa connaissance de l'organisation ainsi que des buts, plans et programmes du ministère en cause, connaissance qu'il complète par une enquête détaillée faite par correspondance ou par téléphone. Ces enquêtes ne revêtent généralement pas un caractère officiel et s'insèrent dans le cadre des relations quotidiennes de travail.

25 Un grand nombre de problèmes de routine sont réglés en regard de décisions antérieures du Conseil concernant des problèmes semblables. Bien que les décisions du Conseil soient portées à la connaissance des hauts fonctionnaires, aucun système officiel de renvoi n'a été établi pour des décisions rendues. De hauts fonctionnaires, qui soumettent depuis des années des propositions au Conseil, disent que de nombreuses anomalies sont évidentes. Un ministère où se pose la question de la rotation du personnel supérieur des services financiers et administratifs garde en dossier les décisions du conseil du Trésor afin de ne pas soumettre des propositions peu susceptibles d'être approuvées, ou afin de pouvoir citer des précédents favorables à l'appui de ses demandes.

Compétence du personnel nécessaire

26 L'importance de l'autorité conférée au personnel du Conseil devient évidente quand

on constate qu'il exerce à des degrés divers un contrôle financier sur près de cent ministères, organismes, commissions, offices et corporations de la Couronne. Ces organismes dépensent actuellement plus de 6.8 milliards de dollars votés par le Parlement, sans compter les fortes sommes que gagnent les sociétés productrices de revenus, sommes qu'elles peuvent dépenser sans l'autorisation du Parlement.

27 Un fonctionnaire type du conseil du Trésor serait un homme âgé de trente-sept ans, qui serait diplômé d'une université et qui, avant d'entrer au service du gouvernement, aurait occupé pendant environ deux ans un emploi dans une entreprise privée, en plus du temps consacré soit à l'armée, soit à des études supérieures. Il aurait d'abord travaillé pendant près de trois ans dans un service autre que le conseil du Trésor dont il ferait maintenant partie depuis environ six ans.

28 Les hauts fonctionnaires des services financiers et administratifs, qui ont des contacts quotidiens avec le personnel du conseil du Trésor, ont rendu hommage à la compétence de ce personnel; mais ils ont vertement critiqué leur manque d'expérience préalable dans l'administration et l'activité même des ministères. Certaines demandes de renseignements détaillées et répétées, que les hauts fonctionnaires trouvent fastidieuses, stériles et causes d'une perte de temps, sont attribuées à cette inexpérience. Cet état de choses s'aggrave du fait que le Conseil a pour politique de maintenir une certaine rotation du personnel junior au sein du secrétariat afin de permettre à ce personnel d'acquérir une expérience étendue. Selon certains fonctionnaires de ministères, du fait de cette inexpérience, on peut plus facilement faire accepter par le personnel du Conseil une proposition habilement présentée.

29 Dans tout système de contrôle financier, le conseil du Trésor remplit une fonction essentielle. Plusieurs recommandations du présent rapport ont pour objet de libérer les ministres qui composent le Conseil d'un grand nombre de questions de détails dont ils ont à s'occuper présentement et que dorénavant il faudra absolument confier au personnel. Le Conseil n'en continuera pas moins d'avoir besoin des conseils d'un personnel restreint mais très compétent. Il faudrait ne recruter ces fonctionnaires que parmi les employés supérieurs des ministères qui ont une expérience administrative éprouvée, et qui, par conséquent, seront en mesure d'évaluer les propositions soumises au Conseil.

CONTRÔLEUR DU TRÉSOR

Attributions

30 Le Contrôleur du Trésor est un fonctionnaire du ministère des Finances dont la responsabilité première est de faire respecter en matière de finance les décisions du Parlement, de l'exécutif et du conseil du Trésor. La Loi sur l'administration financière stipule que:

> 31. (2) Chaque réquisition en vue d'un paiement à même le Fonds du revenu consolidé doit revêtir la forme, être accompagnée des documents et certifiée de la manière que le contrôleur peut exiger.
>
> (3) Le contrôleur doit rejeter une réquisition s'il est d'avis que le paiement
> a) ne constituerait pas une imputation légitime sur le crédit;
> b) entraînerait une dépense supérieure au crédit; ou
> c) réduirait le solde disponible du crédit au point de le rendre insuffisant pour faire face aux engagements imputés en l'espèce.
>
> 30. (1) Nul contrat stipulant le paiement d'une somme d'argent par Sa Majesté ne doit être conclu ni avoir vigueur ou effet, à moins que le contrôleur ne certifie qu'il existe, sur un crédit ou sur un poste compris dans le budget des dépenses soumis à la Chambre des Communes, un solde disponible non grevé qui suffit à exécuter les engagements découlant de ce contrat, lesquels, en vertu des stipulations du contrat, viendraient en cours de paiement pendant l'année financière où le contrat a été conclu.

30. (3) Le contrôleur doit établir et tenir un registre de tous les engagements imputables sur chaque crédit.

31. (7) Quand, à l'égard d'un contrat stipulant une vérification du prix de revient, le contrôleur fait connaître qu'à son avis des prix ou frais réclamés par l'entrepreneur ne devraient pas être admis, ces prix ou frais ne doivent pas être accordés à l'entrepreneur, à moins d'ordre contraire du conseil du Trésor.

33. (1) Tout paiement . . . (2) doit être fait, sur les instructions et sous la direction du contrôleur, par chèque tiré sur le compte du receveur général ou par un autre effet, selon la forme et authentiqué de la manière que le conseil du Trésor ordonne.

15. A la demande du ministre compétent et avec l'approbation du ministre des Finances, le contrôleur peut
- a) fournir les services de comptabilité et autres relativement à la perception et à la comptabilité des deniers publics pour un ministère; et
- b) examiner les méthodes de recouvrement et de comptabilité qui sont appliquées dans un ministère, et présenter en l'espèce un rapport au ministre compétent.

31 Dans l'exercice de l'une ou l'autre de ces fonctions, le Contrôleur peut demander des directives au conseil du Trésor et, d'autre part, le Conseil peut renverser les décisions du Contrôleur à la suite de représentations d'un ministre.

32 Le ministre des Finances a délégué au Contrôleur la tâche de maintenir la comptabilité centrale du gouvernement, de préparer les Comptes publics annuels et d'assumer certaines fonctions relatives à la gestion des fonds.

Organisation

33 Le graphique 3 donne un aperçu de l'organisation du bureau du Contrôleur du Trésor en janvier 1961; il indique aussi le nombre de bureaux dans chaque division.

34 Durant l'année financière 1961-1962, le fonctionnement de cet organisme a coûté 21 millions de dollars, dont 81 p. 100 ont été versés en traitements; l'effectif autorisé était de 4,773 employés, et se répartissait comme suit:

Tableau 2 — LIEU D'EMPLOI DU PERSONNEL DU CONTRÔLEUR DU TRÉSOR

	Personnel
A Ottawa: Personnel du bureau central, y compris tous les employés des services de vérification	1,082
Personnel des bureaux attachés aux ministères	1,697
A l'extérieur d'Ottawa: Bureaux régionaux et de district:	
au Canada	1,921
à l'étranger	73
	4,773

35 Le tableau suivant, qui indique l'effectif du bureau du Contrôleur au début de certaines années financières entre 1932 et 1961, témoigne de l'accroissement considérable de ce personnel au cours des trente dernières années.

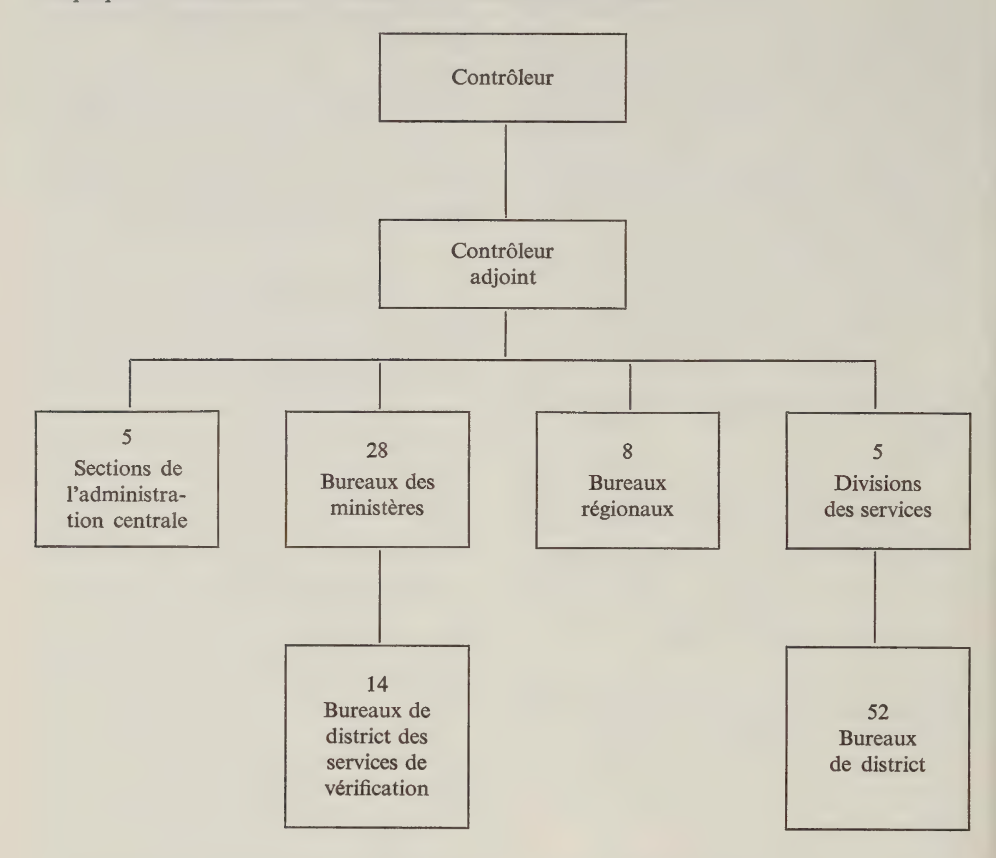
Tableau 3 — ACCROISSEMENT DU PERSONNEL DU CONTRÔLEUR DU TRÉSOR

Année	*Effectif*
1932	961
1939	1092
1940	1723
1946	9258
1947	5510
1955	4186
1961	4551

36 Les fonctions des bureaux ou divisions mentionnés au graphique 3 peuvent se résumer comme suit:

- Les bureaux de district, les bureaux régionaux du Trésor et ceux qui sont rattachés aux divers ministères desservent les ministères ou organismes du gouvernement. Les agents du Trésor affectés aux bureaux des ministères sont généralement installés dans

Graphique 3—ORGANISATION DU BUREAU DU CONTRÔLEUR DU TRÉSOR



les locaux de l'administration centrale du ministère auquel ils sont attachés. Les bureaux de district, qui relèvent des bureaux du Trésor des ministères, ont pour objet de faciliter l'activité des ministères à l'extérieur d'Ottawa. Les bureaux de district peuvent desservir plus d'un ministère, mais on établit généralement des bureaux régionaux aux endroits où plusieurs ministères ont un service. Les bureaux régionaux relèvent directement du Contrôleur.

- Les cinq sections de l'administration centrale donnent des conseils en matière de comptabilité, prévoient les besoins monétaires, préparent les Comptes publics et d'autres rapports provenant de la comptabilité centrale, avisent au sujet des pouvoirs accordés par les lois, les règlements, etc.; elles préparent des manuels d'instructions et surveillent, coordonnent et fournissent les services administratifs; les inspections et les études des procédés et méthodes font partie des services administratifs.

- Les divisions des services fournissent à d'autres bureaux ou ministères des services que la spécialisation et la centralisation leur permettent de rendre. Mentionnons, par exemple: la vérification des coûts de revient; le calcul, la vérification, le paiement et l'inscription des traitements et versements au fonds de pension; l'émission des chèques; la garde des valeurs.

37 L'organisation et le fonctionnement des bureaux du Trésor qui sont affectés aux ministères varient selon l'importance et les besoins particuliers du ministère desservi. Toutefois, comme il est indiqué dans le graphique 4 ci-dessous, la plupart des bureaux comprennent cinq sections.

38 L'agent en chef du Trésor, bien que remplissant des fonctions semblables à celles du comptable en chef d'une entreprise commerciale, ne fait généralement pas partie du personnel de gestion du ministère. Les fonctions des diverses sections seront décrites dans des chapitres ultérieurs du présent rapport. La plupart de ces employés sont des commis aux écritures qui font du travail de routine. Très peu d'entre eux sont des comptables professionnels. Ceux qui le sont se voient généralement affectés à la Division de la vérification où ils font la vérification des prix de revient. Ils s'occupent rarement des autres travaux relatifs au contrôle financier et à la comptabilité qui occupent la majorité du personnel du Contrôleur. La répartition suivante, extraite du Budget principal des dépenses de 1961-1962, fait voir le nombre des emplois par rapport aux traitements versés:

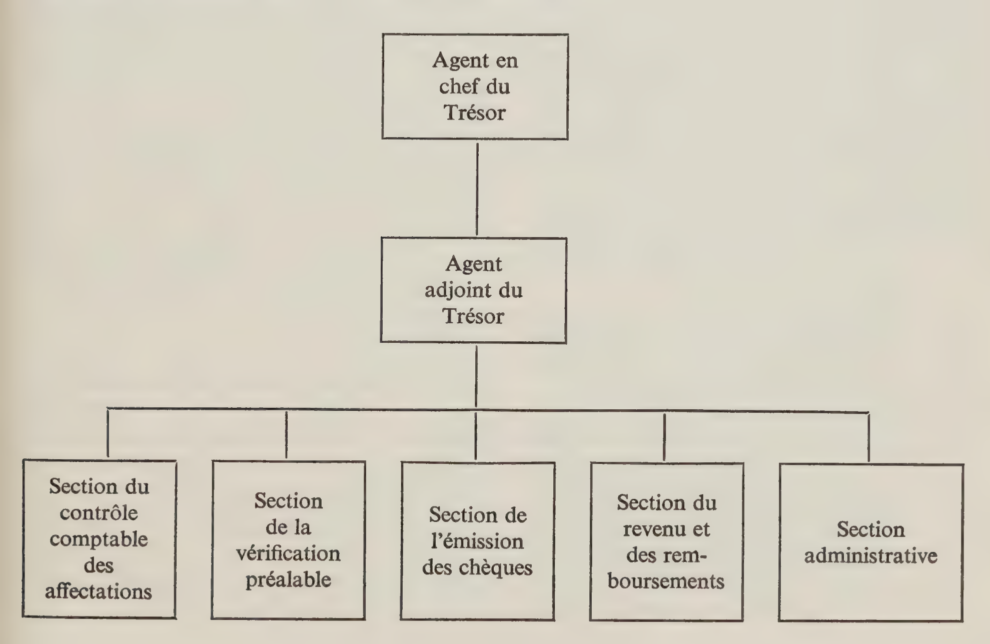
Tableau 4—TRAITEMENTS, BUREAU DU CONTRÔLEUR DU TRÉSOR

Traitements	*Nombre*
$	
Plus de 15,000	2
De 7,500 à 15,000	158
De 5,000 à 7,500	639
De 4,000 à 5,000	1,667
Moins de 4,000	2,307
Total	4,773

AUDITEUR GÉNÉRAL

39 L'auditeur général est un fonctionnaire du Parlement chargé de faire la vérification finale des transactions financières qui ont été faites et d'en faire rapport au Parlement. Il a le droit de consulter en toute liberté et en

Graphique 4—ORGANISATION TYPE D'UN BUREAU DU TRÉSOR



tout temps les dossiers, documents et autres archives se rattachant aux comptes de chaque ministère; il a aussi le droit d'exiger et de recevoir, des membres du service public, les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires pour l'accomplissement efficace de son travail. Les membres du personnel de l'auditeur général sont postés selon le besoin dans les divers ministères et organismes afin de l'aider à bien s'acquitter de sa tâche.

Attributions

40 La Loi sur l'administration financière stipule que:

67. L'auditeur général doit examiner, de la manière qu'il peut juger nécessaire, les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Il doit déterminer si, à son avis,
   a) Les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;
   b) On a pertinemment rendu compte de tous deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;
   c) Les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles le Parlement les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée, et si, à son avis,
   d) Les registres essentiels sont tenus, et si les règles et procédures appliquées suffisent à sauvegarder et contrôler les biens publics.

70 (1) L'auditeur général doit faire connaître à la Chambre des Communes, tous les ans, le résultat de ses examens et signaler chaque cas où il a remarqué
   a) Qu'un fonctionnaire ou employé a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des deniers appartenant au Canada;
   b) Qu'il n'a pas été dûment rendu compte de deniers publics et que des deniers de ce genre n'ont pas été dûment versés au Fonds du revenu consolidé;
   c) Qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement;
   d) Qu'une dépense n'était pas autorisée ou qu'elle n'a pas été dûment appuyée de pièces justificatives ou certifiée;
   e) Qu'il y a eu manquant ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un, ou;
   f) Qu'un mandat spécial a autorisé le paiement d'une somme d'argent,

ainsi que tout autre cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à la connaissance de la Chambre des Communes.

Organisation et fonction

41 Le bureau de l'auditeur général est organisé en sections dont chacune s'occupe d'un certain nombre de ministères, organismes et sociétés de la Couronne. On a récemment établi des bureaux dans diverses villes au Canada. Le Budget des dépenses de 1961-1962 prévoit un crédit de $1,135,400 pour le bureau et un effectif de 159 employés.

42 La vérification des opérations financières des ministères est avant tout une vérification des dépenses. En général, tous les comptes, pièces justificatives et autres documents comptables sont mis à la disposition du représentant de l'auditeur général auprès du ministère pour une vérification après paiement. Les examens sont d'ordinaire faits par sondages dont l'étendue est déterminée par la nature des transactions et par l'état des comptes à l'étude. Les vérificateurs dans les divers ministères font également la vérification des revenus, des magasins d'approvisionnements, etc. La vérification dans les sociétés de la Couronne ressemble à celle que font les comptables professionnels dans les entreprises privées.

43 Le Parlement a pris de plus en plus l'habitude, ces dernières années, de soumettre le rapport de l'auditeur général et les Comptes publics au Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Ce comité étudie ce rapport, interroge l'auditeur général et les représentants des ministères, et fait au Parlement les recommandations qu'il juge nécessaires.

44 L'importance et les fonctions des ministères varient. L'administration des ministères embrasse toutes les sphères d'activité que l'on trouve normalement dans l'industrie. Il s'ensuit, par conséquent, que le contrôle financier qu'il est nécessaire d'exercer afin de mener à bien cette activité varie selon les besoins particuliers de chaque ministère. Les divers ministères et organismes établissent les plans d'action et mettent à exécution les programmes du gouvernement; leurs hauts fonctionnaires établissent les objectifs à atteindre et les lignes de conduite à suivre, organisent le personnel, dressent les plans pour l'exécution des programmes ou autres travaux et élaborent de nouveaux programmes en vue de les soumettre aux autorités supérieures dont ils doivent obtenir l'approbation nécessaire. Les ministères sont chargés de préparer et de justifier les prévisions de dépenses annuelles et, lorsque celles-ci sont approuvées, de répartir les fonds entre les divers services qui effectuent les dépenses.

45 Les extraits suivants de la Loi sur l'administration financière peuvent servir à illustrer certains responsabilités statutaires des ministères en matière de finances:

31. (1) Une imputation ne doit être faite sur un crédit qu'à la réquisition d'un ministre compétent du département pour lequel le crédit a été voté ou par une personne que le ministre a autorisée par écrit.

32. Aucun paiement ne doit être effectué pour l'accomplissement de travaux ou la fourniture de marchandises en vertu d'un contrat ou non, relativement à toute partie du service public, sauf si, en sus d'une autre pièce justificative ou d'un autre certificat requis, le délégué du ministre compétent ou un autre fonctionnaire autorisé par ce dernier certifie

a) que les travaux ont été accomplis ou les matières fournies, ou les deux à la fois, selon le cas, et que le prix exigé est conforme au contrat ou, si le prix n'est pas spécifié par contrat, qu'il est raisonnable; ou

b) si un paiement doit être fait avant le parachèvement des travaux ou la livraison des marchandises, que le paiement est d'accord avec le contrat.

46 La complexité de l'administration financière varie d'un ministère à l'autre. A cause de la diversité de leur activité et de leurs fonctions, quelques ministères ont dû adopter des techniques de contrôle dont les ministères moins importants n'éprouvent pas encore le besoin. Certains ministères importants qui effectuent de fortes dépenses ont un sous-ministre adjoint en finances ou un conseiller financier dont les fonctions consistent, entre autres choses, à préparer et justifier les prévisions de dépenses et à contrôler les dépenses du ministère. Ce fonctionnaire supérieur est ordinairement chargé d'assurer la liaison avec le personnel du conseil du Trésor et du Contrôleur du Trésor.

47 Selon la Loi sur l'administration financière, la plupart des ministères, organismes, commissions et sociétés du gouvernement du Canada sont groupés en quatre catégories dont chacune est soumise au contrôle exercé à divers degrés par le conseil du Trésor et le Contrôleur du Trésor. Les lois établissant les organismes ou sociétés peuvent imposer d'autres formes de contrôle ou d'autres restrictions. Une très grande liberté est accordée aux sociétés de nature commerciale qui peuvent acquitter toutes ou une bonne partie de leurs dépenses au moyen de leurs revenus. Les ministères et les organismes financés avec les fonds votés par le Parlement sont plus rigoureusement contrôlés.

48 Les méthodes et l'organisation financières décrites dans le présent rapport concernent surtout le dernier groupe, mais elles peuvent s'appliquer sous une forme modifiée aux autres organismes. Les organismes bénéficiant d'une plus grande liberté suivent d'habitude des méthodes financières qui correspondent de plus près à celles du commerce et de l'industrie. Sauf dans les secteurs régis par des règlements uniformes pour toute l'administration, on a constaté de grandes variations

dans les méthodes et dans l'organisation financière des divers ministères et organismes. Des exemples de ces variations seront donnés de temps à autre dans le présent rapport, mais il ne faudrait pas penser qu'ils illustrent toutes et chacune des formules en usage.

MÉTHODES DE CONTRÔLE FINANCIER SUIVIES PAR D'AUTRES GOUVERNEMENTS

49 Avant d'expliquer en détail les méthodes suivies au Canada en matière de contrôle financier, il est utile de donner un court exposé des méthodes employées au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Royaume-Uni

50 Le contrôle du Parlement, tout au moins par sa forme, est généralement semblable à celui qui s'exerce au Canada. Contrairement à ce qui se fait au Canada, aucun ministre ne peut soumettre une nouvelle proposition au Cabinet avant que le Trésor en ait étudié les conséquences financières. Tout en exerçant régulièrement un certain contrôle sur les dépenses, le Trésor autorise le comptable en chef de chaque ministère à faire des dépenses dans les limites prévues par ses règlements, comptant sur la vérification définitive effectuée par le contrôleur-auditeur général pour révéler les irrégularités ou les dépassements de crédits. Les autres mesures de contrôle imposées par le Trésor se rapprochent aussi de celles du conseil du Trésor canadien.

51 Le comptable, qui est en général le plus haut fonctionnaire permanent du ministère, est responsable de la gestion financière du ministère. Il lui incombe de voir à ce que les deniers publics qui lui sont confiés soient bien administrés et affectés seulement aux dépenses prévues par le Parlement. Si à un moment quelconque son ministre propose une dépense qu'il n'approuve pas, il est de son devoir de formuler ses objections par écrit, mais la dépense en question est faite quand même. Au Canada, si le Contrôleur du Trésor s'oppose à une dépense, aucun paiement n'est effectué avant que la question n'ait été soumise au conseil du Trésor et que l'objection du Contrôleur n'ait été définitivement rejetée.

52 Le trésorier-payeur général a pour rôle de mettre à la disposition des ministères, sur l'avis du Trésor, les fonds dont ceux-ci ont besoin pour acquitter leurs dépenses. Les ministères déboursent ces fonds selon l'autorisation prévue par l'affectation parlementaire et selon les pouvoirs qui leur sont délégués par le Trésor.

53 Le contrôleur-auditeur général, qui est comptable au Parlement et ne peut être révoqué que par celui-ci, examine les dépenses des ministères et en fait rapport. Il doit s'assurer que les ministères dépensent l'argent dont ils disposent aux fins prévues par le Parlement. Ses rapports sont transmis par le Parlement au Comité des comptes publics devant lequel le responsable de la comptabilité du ministère doit être en mesure de justifier les comptes non seulement pour ce qui est de leur opportunité et de leur conformité, mais aussi au point de vue d'une administration saine et prudente.

54 Le régime d'administration financière du Royaume-Uni confie la principale responsabilité aux chefs permanents des ministères. Le Trésor n'a pas à s'occuper des détails de l'administration. Ce sont les ministères qui exercent le contrôle des engagements, s'il en est, mais l'approbation du Trésor doit être obtenue lorsqu'il s'agit d'engager de fortes sommes qui seront dépensées sur une période d'années. De façon générale, le contrôle est décentralisé; certains contrôles et certaines vérifications assurent qu'on se conforme aux désirs du Parlement et de l'exécutif.

États-Unis

55 Le régime de contrôle financier des États-Unis présente des variations qui reflè-

tent les différences fondamentales de la forme de gouvernement de ce pays. Quatre services administratifs s'occupent des dépenses.

56 Chaque organisme ou département est chargé de formuler, de présenter et de justifier ses prévisions de dépenses; sa direction a la responsabilité de maintenir les dépenses dans les limites des affectations et de certifier que tous les paiements sont effectués conformément à la loi. L'administration quotidienne des affaires de ces organismes est donc moins sujette à des contrôles extérieurs qu'au Canada.

57 Le Bureau du budget, dont le personnel est d'environ 400 fonctionnaires, est comptable au président; il est chargé de préparer le budget, d'améliorer l'organisation et l'administration gouvernementales, d'analyser et de revoir les mesures législatives, de coordonner et d'améliorer la statistique fédérale. Le Bureau joue un rôle semblable à celui du conseil du Trésor canadien pour ce qui est de l'étude des prévisions de dépenses des départements. Au Canada, toutefois, les prévisions de dépenses soumises au Parlement par le gouvernement sont rarement modifiées et, lorsque le cas se présente, ce dernier doit donner son assentiment; aux États-Unis le Congrès peut modifier sensiblement—et modifie effectivement—les montants et les descriptions des appropriations, souvent après avoir entendu les témoignages des fonctionnaires de l'organisme intéressé et du Bureau du budget. Une fois les budgets approuvés, le Bureau n'exerce pas de contrôle minutieux sur les dépenses.

58 Le Contrôleur général, qui est nommé pour une période de quinze ans et qui ne peut ensuite occuper de poste dans l'administration, est chargé par le Congrès de vérifier objectivement les recettes et les dépenses et d'aider à établir des systèmes de comptabilité fondés sur des principes reconnus. Ce travail est accompli par l'Office général de comptabilité qui relève de lui et dont le personnel se chiffre à environ 5,000 employés. A la demande des chefs des départements et organismes ainsi que des fonctionnaires chargés des paiements et de la certification, l'Office rend des décisions sur la légalité de paiements ou de transactions proposés. Ces décisions lient l'exécutif.

59 Le Bureau des comptes, un service du département du Trésor des États-Unis, tient les comptes de contrôle de l'actif, du passif, des dépenses et des recettes du gouvernement. Ce Bureau prépare également à l'intention du président, du Congrès et du public des rapports destinés à refléter les résultats des opérations financières du gouvernement et émet les chèques pour la plupart des organismes gouvernementaux par l'entremise de plusieurs bureaux locaux de règlement. Toutefois, les comptes détaillés sont tenus par les organismes eux-mêmes.

2

CONTRÔLE DES DÉPENSES

INTRODUCTION

1 La mise à exécution de la plupart des mesures gouvernementales exige des dépenses. On peut se faire une idée de la nature générale de ces dépenses d'après l'analyse suivante des principales prévisions de dépenses de 1961-1962:

2 Les services de gestion de tous les ministères et organismes dépensent de fortes sommes pour un bon nombre de ces catégories, en particulier pour l'administration, le fonctionnement, l'entretien et les immobilisations. L'exécutif, par le truchement du conseil du Trésor, se préoccupe au plus haut point de

Tableau 5—ANALYSE DES PRINCIPALES PRÉVISIONS DE DÉPENSES, 1961-1962

	Montant (en milliers de dollars)	*Pourcentage du total*
Administration	439,954	6.4
Fonctionnement et entretien	1,835,417	26.8
Immobilisations	675,791	9.9
Octrois, subventions, etc.	1,346,125	19.7
Pensions, bien-être, etc.*	1,409,497	20.6
Coût des emprunts	773,124	11.3
Prêts, placements, avances	107,188	1.6
Autres	250,420	3.7
Total	6,837,516	100.0

*Y compris des dépenses de $606,570,000 provenant de la Caisse de sécurité de la vieillesse.

surveiller les dépenses afin d'assurer que les objectifs du gouvernement sont atteints.

3 Le graphique 5 illustre par ordre chronologique les diverses étapes du processus des dépenses. Le graphique 6 indique la répartition des responsabilités pour les diverses fonctions inhérentes au processus.

4 Quatre problèmes fondamentaux doivent être pris en considération lorsqu'on cherche à déterminer si le processus actuel est efficace. Premièrement, l'administration des ministères a-t-elle l'autorité nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités? Deuxièmement, l'administration des ministères doit-elle rendre compte de ce qu'elle accomplit? Troisièmement, l'exécutif fournit-il des directives adéquates aux ministères sans leur imposer un contrôle qui les empêche de gérer efficacement leurs affaires? Enfin, l'administration financière est-elle efficace dans les domaines confiés aux ministères? Afin de répondre à ces questions, il faut décrire et analyser en détail le processus des dépenses.

ÉTABLISSEMENT DES PRÉVISIONS

5 Le Budget des dépenses constitue le document fondamental du gouvernement en matière de prévisions, et sa préparation représente le premier pas dans le processus des dépenses. La Loi sur l'administration financière prescrit que:

25. Tout budget des dépenses soumis au Parlement doit porter sur les services arrivant en cours de paiements dans l'année financière.
35. Le solde d'un crédit accordé pour une année financière et demeurant inemployé à la fin de l'année financière tombe en annulation, sauf que, pendant les 30 jours qui suivent la fin de l'année financière, on peut effectuer un paiement sous le régime du crédit afin d'acquitter une dette payable
    a) pendant ou avant l'année financière; ou
    b) pendant lesdits trente jours pour des marchandises reçues ou des services rendus avant la fin de l'année financière;

    et ce paiement peut être passé aux comptes de l'année financière.

Le budget principal des dépenses renferme tous les programmes connus au début de l'année pour lesquels des crédits doivent être votés, de même que les sommes requises à l'égard de programmes en cours autorisés par la loi. Durant l'année financière, des prévisions de dépenses supplémentaires sont préparées afin de pourvoir aux besoins financiers non prévus au moment où le budget principal a été soumis à la Chambre des communes.

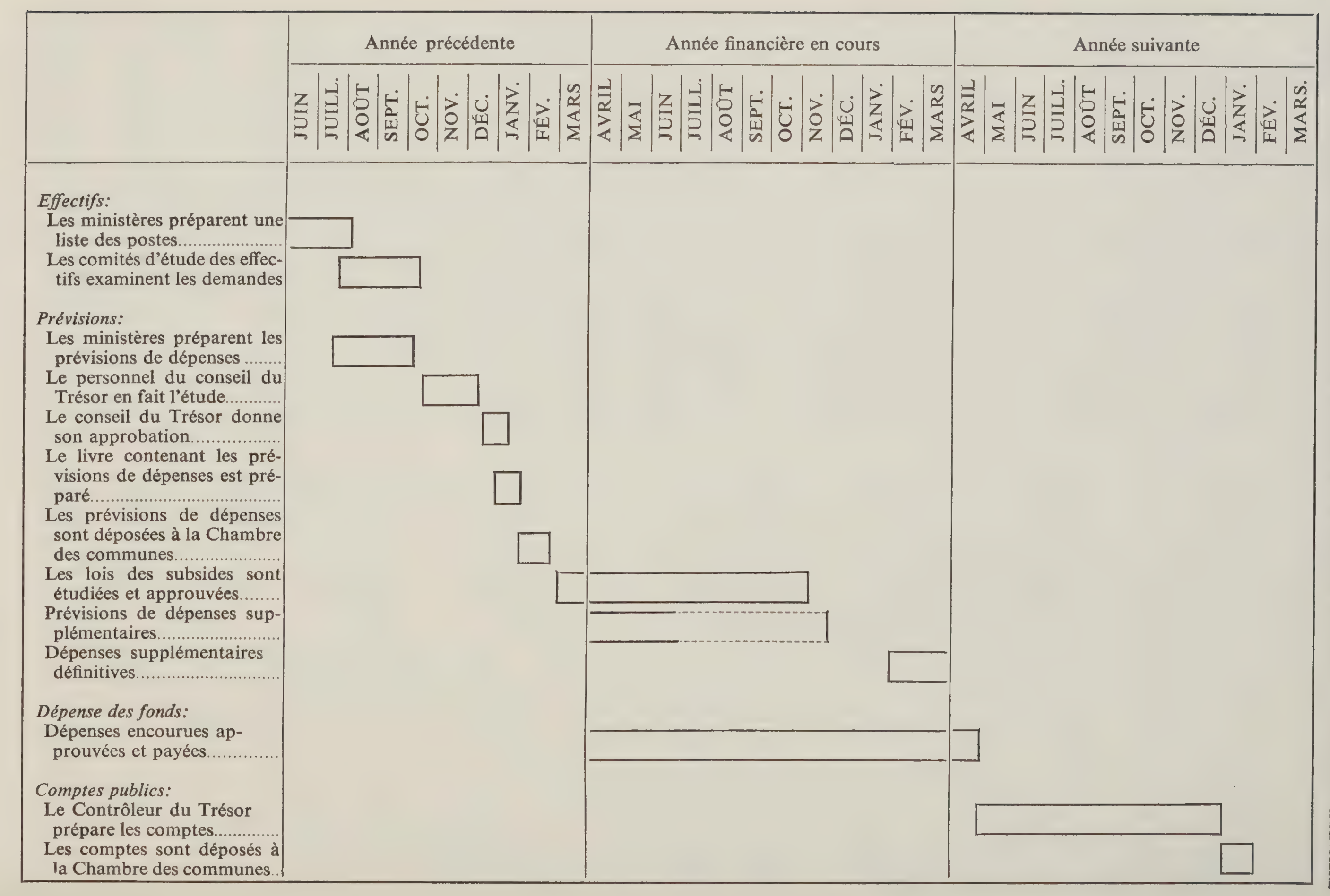
6 A l'exception des prêts, placements, avances non prévus dans le budget, et dépenses à l'égard de la caisse de sécurité de la vieillesse, les prévisions principales, les premières prévisions supplémentaires et les prévisions supplémentaires définitives qui se rapportent à la période de 1951-52 à 1961-62 se présentent comme l'indique le tableau 6.

Organisation des ministères pour la préparation des prévisions des dépenses

7 Les ministères ne chargent pas tous les mêmes fonctionnaires de la responsabilité pour la préparation des prévisions de dépenses. Certains ministères confient la tâche de coordonner les prévisions à un fonctionnaire supérieur des finances ou de l'administration. Dans d'autres, les responsabilités sont partagées entre les fonctionnaires, à divers échelons de l'administration; certains de ces échelons sont plutôt inférieurs. Étant donné l'importance capitale des prévisions de dépenses, il est essentiel qu'un agent financier supérieur de chaque ministère soit responsable non seulement de la coordination et de la préparation efficace des prévisions budgétaires, mais aussi de la mise au point de meilleures techniques de prévisions.

8 De façon générale, les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont d'abord calculées par le personnel des services régionaux, et les déboursés d'ordre administratif ainsi que les immobilisations par le personnel du bureau principal. On a cependant constaté

Graphique 5 — CHRONOLOGIE DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET DES DÉPENSES ACTUELLES D'UNE ANNÉE FINANCIÈRE



Graphique 6 — RÉSUMÉ DU PROCESSUS DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT

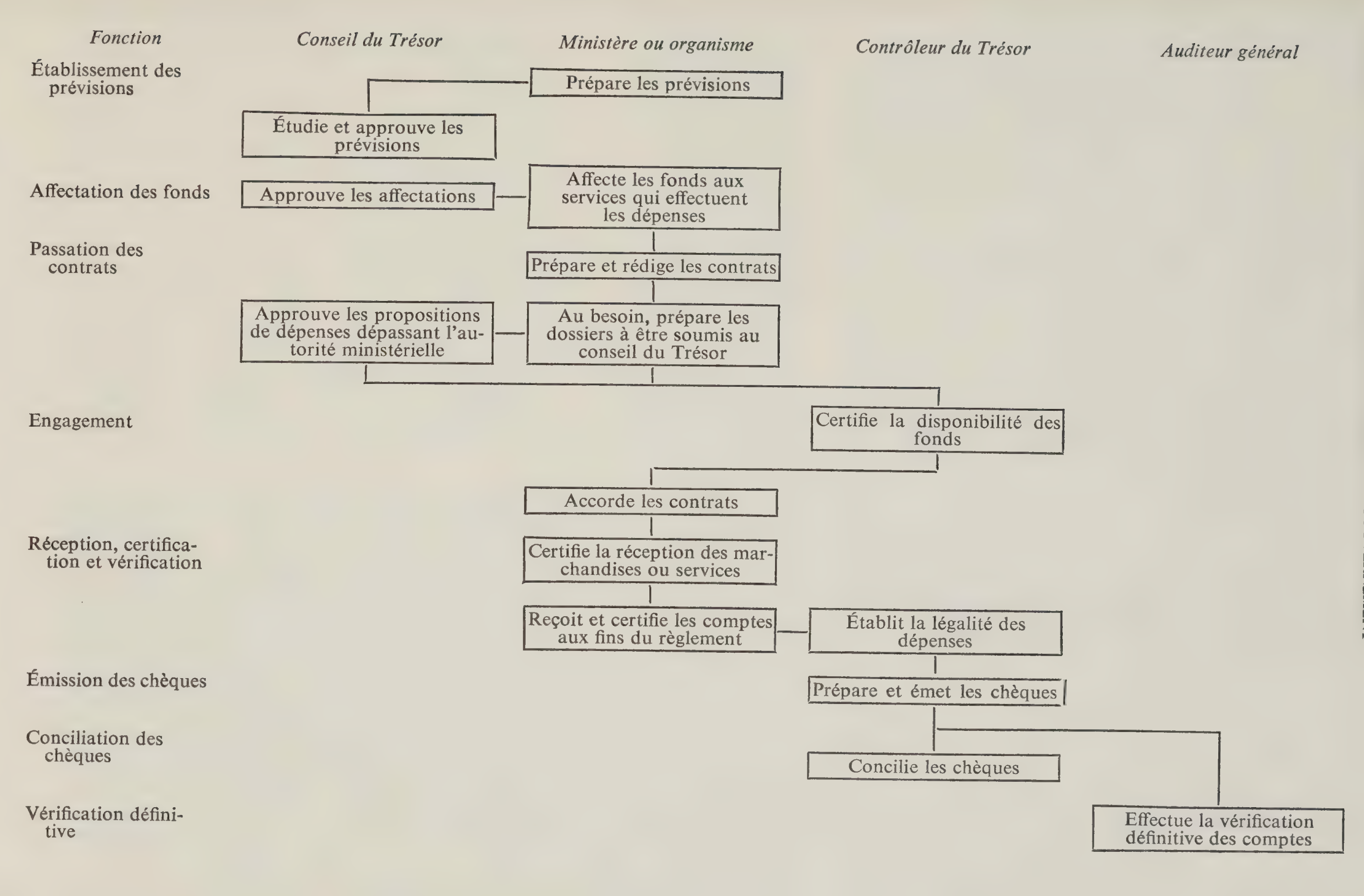


Tableau 6 — CLASSEMENT DES PRÉVISIONS

Année	Prévisions principales	Prévisions supplémentaires	Prévisions supplémentaires définitives	Total
	(en millions de dollars)			
1951-1952	3,586.9	143.7	201.8	3,932.4
1952-1953	4,298.6	77.2	74.1	4,449.9
1953-1954	4,404.3	29.1	96.4	4,529.8
1954-1955	4,491.8	22.0	50.8	4,564.6
1955-1956	4,360.2	114.1	22.3	4,496.6
1956-1957	4,526.1	153.5	89.8	4,769.4
1957-1958	*4,827.6	145.3	187.6	5,160.5
1958-1959	5,178.8	144.8	282.8	5,606.4
1959-1960	5,595.9	86.1	116.8	5,798.8
1960-1961	5,732.2	169.9	178.2	6,080.3
1961-1962	6,123.8	355.8	122.8	6,602.4

*Y compris une partie autorisée en vertu de mandats approuvés par le gouverneur général.

que dans certains cas les fonctionnaires des ministères chargés d'exécuter un programme et de dépenser les fonds ne participaient pas à la préparation des prévisions de dépenses. Jusqu'à tout dernièrement, deux ministères qui exécutent des travaux considérables à travers le Canada et dans de nombreuses localités éloignées ont préparé presque toutes leurs prévisions sans pour ainsi dire avoir recours au personnel régional. Ces ministères hésitaient apparemment à confier cette tâche au personnel des services régionaux parce qu'ils craignaient que des prévisions de dépenses exagérées en résulteraient puisque, par mesure de précaution, chaque fonctionnaire serait sans doute porté à ajouter un supplément pour les imprévus. Mais en fait, lorsque la participation du personnel des services régionaux à l'établissement des prévisions de dépenses a été plus grande, le montant des prévisions non dépensées en fin d'année a été réduit. Le budget est un instrument d'une valeur incalculable pour la direction et le contrôle des opérations; on n'en tirera toutefois un rendement maximum qu'à la condition que les fonctionnaires à tous les niveaux de l'administration participent à la préparation des prévisions de dépenses. Les administrateurs des services régionaux et les administrateurs subalternes du bureau central devraient préparer le détail des prévisions conformément aux méthodes et aux objectifs généraux établis par les hauts fonctionnaires des ministères.

Effectifs

9 Une liste des postes est étudiée avant tout le reste des prévisions de dépenses. Pour chaque crédit comportant des dépenses de traitement du personnel, les ministères prévoient le nombre des employés dont ils auront besoin dans chaque catégorie pendant l'année à venir. Les postes approuvés pour l'année courante, le nombre de personnes employées à une date récente et les raisons pour lesquelles des changements sont proposés sont soumis pour justifier les nouvelles prévisions.

10 A titre d'exemple, la demande de l'effectif requis pour assurer le fonctionnement et l'entretien d'un canal pourrait être présentée de la façon suivante:

Fac-similé 1 — DEMANDE D'EFFECTIF

Ministère des Transports, services des canaux—exploitation et entretien

Canal	*Proposé pour l'année à venir*	*Approuvé pour l'année courante*	*Change-ment*	*Effectif*
Agent technique	1	1	0	
Surintendants de l'entretien du canal	2	2	0	
Surintendant de l'entretien	0	1	−1	
Maîtres-pontiers	7	7	0	
Manœuvres de canal	21	20	1	
Préposés aux canaux	3	0	3	
Techniciens	0	3	−3	
	138	128	10	120

Généralités: Changement net = 10 employés de plus

Il faut un manœuvre de canal afin de hâter le passage des navires dans le canal. A l'heure actuelle il n'y a pas d'embouteillage, mais les propriétaires de navires réclament qu'on accélère le passage des navires.

11 Le personnel du conseil du Trésor prépare un résumé des demandes d'effectifs, et avant qu'on en commence l'étude, le Conseil établit un objectif général. Un objectif est établi pour chaque ministère avant qu'un comité d'étude des effectifs n'entreprenne l'examen des effectifs proposés. Ces comités, composés de représentants du ministère intéressé et de la Division de l'analyse des programmes du conseil du Trésor, se réunissent sous la présidence d'un représentant de la Commission du service civil. Parfois un membre de la Division du personnel du conseil du Trésor participe également aux travaux des comités en qualité d'observateur.

12 Les études du comité sont habituellement terminées le 15 septembre; la Commission du service civil étudie ces rapports pendant les deux semaines qui suivent et les transmet aux ministères. De cette façon, il y a suffisamment de temps pour que les décisions soient incorporées aux prévisions de dépenses soumises plus tard au conseil du Trésor.

13 En général, cette étude n'entraîne que des réductions peu importantes, compte tenu du nombre de postes à remplir. Les limites établies au personnel du conseil du Trésor sont d'habitude exprimées en chiffres absolus et lorsqu'un ministère est obligé de prendre une décision afin de ne pas dépasser la limite établie, il préfère en général retenir les postes les mieux rémunérés ou les postes supérieurs et abandonner le personnel de soutien nécessaire. Il est rare qu'un ministère élimine de plein gré, de l'effectif qu'il propose, les postes qui ont été approuvés les années

précédentes mais qui sont devenus superflus. Cette façon de procéder fournit un élément de sécurité dans le cas d'augmentations subséquentes du volume de travail, ou permet une réduction arbitraire du personnel. Comme on insiste surtout sur l'augmentation du personnel plutôt que sur le total du personnel dont on a besoin, trop souvent on présume que les postes approuvés l'année précédente sont encore nécessaires.

14 Le coût des traitements et salaires ne devrait pas être isolé des autres frais puisque très souvent ceux-ci varient en fonction du nombre et de la qualité des employés disponibles pour les services. Les services scientifiques, en particulier, déclarent que leur aptitude à entreprendre l'exécution ou l'expansion de certains programmes dépend de l'importance du personnel scientifique autorisé lors de l'étude. Le Conseil, parce qu'il met surtout l'accent sur le nombre total d'employés, impose souvent des réductions arbitraires sans préciser les postes à supprimer. Il s'ensuit que certains ministères déclarent qu'ils ne peuvent prendre la responsabilité pour l'ajustement des autres frais compris dans leurs prévisions, frais qui se fondaient sur l'effectif qu'ils avaient soumis au départ. Si l'on veut établir un programme et en contrôler l'exécution, il importe d'en considérer tous les éléments, celui du personnel en particulier. En discontinuant l'étude des effectifs, on éliminerait une partie du contrôle détaillé que le conseil du Trésor exerce actuellement et l'on améliorerait la méthode de préparation du budget en consacrant plus de temps à l'examen des programmes dans leur ensemble.

Préparation des prévisions de dépenses

15 Pendant l'étude des effectifs, les ministères et les organismes préparent séparément les renseignements à soumettre au conseil du Trésor à l'appui de leurs autres besoins financiers. Seuls les programmes permanents approuvés les années précédentes et les nouveaux programmes déjà approuvés par le conseil du Trésor peuvent être soumis. De nouveaux programmes qui n'ont pas encore été approuvés doivent attendre l'année suivante ou jusqu'à ce que des prévisions de dépenses supplémentaires soient présentées la même année.

16 La forme sous laquelle les prévisions de dépenses doivent être soumises est énoncée dans un recueil d'instructions publié par le conseil du Trésor. Chaque crédit doit être expliqué en détail. Les programmes qui doivent être entrepris en vertu du crédit doivent être exposés, de même que les besoins en personnel et autres nécessaires à leur exécution; toute augmentation ou toute diminution de la somme globale demandée doit être justifiée. Les ministères doivent fournir, pour fins de comparaisons, les dépenses des années précédentes, les soldes tombés en annulation parce qu'ils n'ont pas été dépensés, ainsi que les revenus pouvant provenir des opérations couvertes par le crédit. Chaque poste de dépense compris dans le crédit doit être expliqué séparément et de la même manière.

Étude des prévisions de dépenses

17 Lorsque les prévisions de dépenses d'un ministère sont soumises au conseil du Trésor, le fonctionnaire concerné de la Division de l'analyse des programmes passe les détails en revue et discute de ces prévisions avec les fonctionnaires supérieurs du ministère chargés de les établir. Les intéressés conviennent parfois de certaines modifications, mais les questions sur lesquelles ils ne parviennent pas à s'entendre sont transmises à des fonctionnaires supérieurs du conseil du Trésor et du ministère. Si quelque désaccord subsiste toujours à ce niveau, les arguments des deux parties sont exposés dans un résumé qui est ensuite soumis à l'attention du Conseil. Accompagné de hauts fonctionnaires, le ministre assiste en général à la réunion du Conseil à laquelle les prévisions de dépenses de son ministère sont étudiées et habituellement le

Conseil l'entend avant de prendre une décision définitive.

18 Des modifications sont ordinairement apportées à chaque stade de l'étude effectuée au ministère et au conseil du Trésor. Pour citer un exemple, les montants des prévisions principales de dépenses de l'ARC pour l'année 1961-1962 s'établissaient aux différents stades comme le montre le tableau 7.

19 Les modifications apportées aux différents stades de l'étude ne se font pas de façon uniforme. La qualité des études effectuées au sein des ministères et la confiance que le conseil du Trésor et son personnel ont dans les fonctionnaires chargés de ces études semblent exercer une certaine influence. Certains ministères affirment qu'on leur impose rarement des réductions; d'autres déclarent que même si le conseil du Trésor fait des réductions, celles-ci ne les obligent généralement pas à abandonner des programmes. Dans le dernier cas, cela indique que, lors de l'étude effectuée au ministère, on avait laissé une marge de sécurité. Certains ministères ont constaté que les normes établies en vue de justifier leurs prévisions de dépenses ne sont pas acceptées par le Conseil et qu'on leur impose arbitrairement les mêmes réductions qu'aux ministères qui n'ont pas de normes. Un ministère qui établit des priorités depuis un certain nombre d'années vient seulement de les communiquer au personnel du Conseil. Ce ministère craignait apparemment que le personnel du Conseil ne se serve de ces priorités pour éliminer tous les projets peu pressants. Des pertes en ont résulté, car des projets mal préparés ont souvent été retenus alors que d'autres qui avaient été soigneusement élaborés ont été éliminés.

20 En résumé, l'efficacité de l'étude des prévisions de dépenses dépend de l'étroite collaboration entre le personnel des ministères et celui du conseil du Trésor. A l'heure actuelle, cette étude est très détaillée par rapport à la surveillance exercée et aux résultats qu'on obtient. La revision des prévisions de dépenses, tant à l'échelon supérieur des ministères qu'au niveau du conseil du Trésor, est un processus très subjectif; les seules normes objectives dont on se sert sont historiques. Les prévisions de dépenses doivent être faites par le personnel qui dépense les fonds et être contrôlées à l'aide de normes bien conçues. Le personnel des ministères devrait mettre au point des normes concernant les travaux de leurs ministères; celui du conseil du Trésor devrait établir des normes d'application générale. Il faudrait que les deux groupes étudient sans cesse les normes établies en vue de les perfectionner. Les prévisions de dépenses ont une importance fondamentale pour ce qui est de l'administration efficace du gouvernement. Il serait possible d'économiser une

Tableau 7—PRÉVISIONS PRINCIPALES DE DÉPENSES DE L'ARC (1961-1962)

	Fonctionnement et entretien	*Immobilisations*	*Total*
	(en millions de dollars)		
Premières prévisions des administrateurs du programme	535.0	301.1	836.1
Dernier calcul de l'ARC	529.7	260.1	789.8
Prévisions soumises au conseil du Trésor par le ministère	536.9	242.3	779.2
Approuvées par le conseil du Trésor	536.7	241.9	778.6

bonne partie du temps passé et des efforts consacrés aux autres vérifications et à la surveillance si la première estimation se faisait de manière plus efficace.

Plans financiers à long terme

21 Un autre aspect de la préparation des prévisions de dépenses mérite d'être considéré: la préparation de plans financiers à long terme et leur influence sur les prévisions de dépenses annuelles.

22 Sous ce rapport, le ministère de la Défense nationale fait mieux que tous les autres ministères sur lesquels l'enquête a porté. Les programmes de tous les services sont rassemblés en un plan d'ensemble couvrant l'année courante et les trois années à venir. Lorsqu'un nouveau programme est proposé, la plupart du temps par une division d'exécution des services, il est examiné au sein du service intéressé par le chef d'état-major et ensuite par les chefs d'état-major interarmes. A ce stade le programme peut être approuvé en principe ou bien, s'il s'agit d'une mesure de grande importance ou d'un programme comportant un aspect politique, on pourra chercher à obtenir l'approbation du Comité de défense du Cabinet. Ces programmes sont ensuite incorporés au plan d'ensemble, avec les programmes déjà en cours.

23 On s'efforce d'englober tous les frais du programme dans ce plan d'ensemble. A titre d'exemple, pour chaque programme on estime le montant des immobilisations, les traitements et salaires du personnel, les frais d'exploitation et d'entretien pour l'année courante et pour les années à venir. Le plan est d'abord étudié par le Comité des chefs d'état-major et soumis ensuite à l'approbation du ministre. Le ministre consulte le Cabinet afin de s'assurer jusqu'à quel point les prévisions cadrent avec la situation financière probable du pays pendant l'année à venir. Après cette étude préliminaire, le ministre indique au sous-ministre à combien le budget de défense de chaque service devrait se chiffrer approximativement.

24 Ces chiffres deviennent alors des maximums et on les communique aux services. Si ensuite les montants demandés dans les prévisions de dépenses détaillées dépassent ces maximums, le service peut chercher à justifier sa demande, mais il doit indiquer quel élément de dépense devra être abandonné, s'il y a lieu, afin de ne pas dépasser le maximum.

25 Au ministère des Travaux publics les plans financiers à long terme sont formulés de façon plus rudimentaire. Dans certains cas, les projets de dépenses en immobilisations, quoique préparés de façon détaillée, ne sont en général ni élaborés ni étudiés avec précision. Le seul programme à long terme que le ministère semble avoir planifié est un programme décennal de construction pour la ville d'Ottawa. Ce programme est soumis au secrétaire du conseil du Trésor et a trait aux nouveaux édifices dont les ministères auront besoin au cours d'une période de dix ans. Le programme donne des détails relatifs à chaque ministère ou organisme: les emplacements, l'importance et le coût estimatif pour la période en question; il fournit aussi des renseignements sur les édifices occupés à l'heure actuelle par chaque ministère et organisme intéressé. Le ministère des Travaux publics n'a pratiquement pas de contact avec les autres ministères du gouvernement dans la préparation de ce programme et il s'en remet au personnel du conseil du Trésor pour l'établissement de l'ordre de priorité. Comme une forte proportion de la somme globale affectée aux immeubles est portée au compte d'autres ministères du gouvernement, le ministère des Travaux publics devrait être mieux renseigné sur les changements susceptibles de se produire dans leur activité.

26 D'autres ministères calculent également les dépenses à envisager pour plusieurs années à venir, mais non pas dans la même

mesure que le ministère de la Défence nationale. S'ils dressent des plans, c'est avant tout pour établir la priorité à accorder aux projets importants qui nécessitent des immobilisations. Pour la plupart des ministères, le nombre de projets d'immobilisations «inscrits dans les livres» dépasse de beaucoup les ressources financières sur lesquelles ils peuvent compter. En conséquence, ces projets doivent être revus continuellement afin de déterminer ceux qu'il convient d'inclure dans les prévisions de dépenses de la prochaine année financière. Certains services scientifiques ont des projets d'expansion de longue durée fondés sur les disponibilités prévues de personnel approprié, mais ces projets sont uniquement exprimés en fonction du personnel.

27 Des projets plus explicites, dont les ministères auraient à rendre compte, amèneraient peut-être ceux-ci à attacher plus d'importance à l'exactitude de leurs prévisions. L'écart considérable entre l'estimation première et le coût réel de grandes constructions, telles que l'Imprimerie nationale et l'aérogare de Dorval, est bien connu et n'a pas besoin d'autres observations.

28 Il n'existe aucun plan explicite à long terme pour les dépenses autres que les immobilisations, comme les dépenses d'administration, d'exploitation et d'entretien. L'estimation des fonds nécessaires, des besoins en personnel et autres se fait d'année en année lorsqu'on prépare les prévisions de dépenses. En négligeant ainsi de prévoir longtemps d'avance tous les aspects d'un programme, il peut arriver qu'on puisse se procurer les installations nécessaires en immeubles et en équipement, mais qu'on n'ait ni le personnel ni les autres moyens de fonctionnement pour se servir de ces installations. On a constaté dans l'industrie et le commerce qu'il était essentiel d'établir des plans de cette nature. Il est tout aussi essentiel que le gouvernement et chaque ministère du gouvernement fassent de même.

AFFECTATION DES FONDS

29 Dans les services gouvernementaux, le contrôle financier principal s'exerce par l'affectation des fonds. Le Parlement affecte (dans le sens le plus large) les fonds en établissant les limites du crédit, le conseil du Trésor approuve les sous-divisions des crédits qu'on appelle affectations. Les fonctionnaires supérieurs des ministères répartissent ces montants entre les échelons inférieurs ou échelons d'exploitation de l'administration en divisant de nouveau chaque affectation en ce qu'on appelle des sous-affectations.

Affectations par le Parlement

30 Quelques exemples tirés du budget des dépenses du ministère de l'Agriculture pour l'année 1962-1963 révèlent la nature des affectations parlementaires (voir fac-similé 2). Les dépenses du ministère ne doivent pas dépasser ces crédits. Si des fonds supplémentaires sont nécessaires, des prévisions de dépenses supplémentaires doivent être soumises au Parlement et les fonds supplémentaires doivent provenir d'un autre crédit.

Affectations du conseil du Trésor

31 Le contrôle qu'exerce le conseil du Trésor est régi par la Loi sur l'administration financière qui prescrit que:

> 29 Au commencement de chaque année financière ou aux autres époques que le conseil du Trésor peut prescrire, le sous-chef ou autre fonctionnaire chargé de l'administration d'un service pour lequel il existe un crédit parlementaire ou pour lequel un poste est inclus dans le budget des dépenses dont la Chambre des communes est alors saisie, doit préparer et soumettre au conseil du Trésor, par l'intermédiaire du contrôleur, une division de ce crédit au poste en affectation selon la forme détaillée dans le budget des dépenses présenté au Parlement pour ce crédit ou poste, ou sous telle autre forme que le Conseil peut prescrire et, une fois approuvées par le Conseil, ces affectations ne doivent pas être changées ni

Fac-similé 2—EXEMPLE DE RÉDACTION DES CRÉDITS

Crédit nº	*Détail du crédit*	*Montant*
1	Administration centrale, y compris le Comité national de coordination des services agricoles	$1,044,000
55	Division des fruits et légumes, y compris les produits de l'érable et le miel—Fonctionnement et entretien	1,858,000
70	Division de l'hygiène vétérinaire—Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel	276,200
90	Subventions aux foires, expositions et musées agricoles, en conformité du règlement établi par le gouverneur en conseil; paiements en vertu des accords conclus avec les associations d'exposition et en vigueur le 31 mars 1962, et en vue de la construction de bâtiments et autres travaux importants; subvention de $50,000 à l'Exposition agricole royale d'hiver, à Toronto, et aide au transport du bétail à cette exposition	981,600

modifiées sans l'approbation du Conseil. Les dépenses imputées sur le crédit doivent être limitées au montant de ces affectations.

32 En général, les affectations sont fondées sur les détails présentés dans les prévisions de dépenses qu'on appelle articles courants de dépense. Cependant on a permis de plus en plus au ministère de contrôler les crédits d'après une méthode (autre que celle des articles courants) qui correspond davantage aux responsabilités en matière d'exploitation. Le Budget des dépenses de 1962-1963 indique clairement deux façons de procéder, comme dans le cas du crédit 25 relatif au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales: «Services des parcs nationaux et des lieux historiques—Administration, fonctionnement et entretien». Vient d'abord la présentation de prévisions budgétaires selon les articles courants de dépense (voir fac-similé 3).

Dans le détail des affectations, les mêmes dépenses sont aussi présentées de façon plus explicative pour chaque programme (voir fac-similé 4).

On a permis au ministère de régir ce crédit d'après les programmes mentionnés dans le fac-similé 4.

33 Au sens financier, un programme représente la somme globale des dépenses prévues pour l'exercice d'une fonction ou d'une activité ou la réalisation d'un projet. Lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui devrait constituer un programme, il faut tenir compte de la responsabilité à attribuer au sein de l'organisme, de la compatibilité entre le programme et les objectifs prévus et, lorsque c'est possible, des moyens à employer afin de mesurer les résultats matériels.

34 Le fait que plusieurs ministères modifient leurs prévisions de dépenses au début de l'année et les adaptent aux programmes plutôt qu'aux articles courants de dépense, démontre le besoin d'améliorer la méthode de contrôle financier. Les budgets établis d'après des programmes permettent d'obtenir des rapports administratifs des services chargés du travail et de comparer les résultats obtenus avec les objectifs que l'on s'était proposés.

35 Cette façon de procéder pourrait s'appliquer aussi bien aux crédits relatifs à l'administration, au fonctionnement et à l'entretien, et aux immobilisations. Tous les crédits

Fac-similé 3—EXEMPLE D'UNE DISTRIBUTION PAR ARTICLES COURANTS DE DÉPENSE

		1962-1963	*1961-1962*
Traitements et salaires	(1)	6,343,038	5,891,907
Surtemps	(1)	133,453	128,496
Indemnités	(2)	14,895	16,580
Services professionnels et spéciaux	(4)	121,330	78,982
Frais de voyage et de déménagement	(5)	103,883	82,478
Transport: chemin de fer et camion	(6)	27,809	25,499
Affranchissement	(7)	9,080	7,880
Téléphone et télégrammes	(8)	39,753	33,966
Publication de rapports et autres imprimés du ministère	(9)	53,040	49,890
Matériel d'exposition, annonces, films, radio et étalages	(10)	18,400	13,800
Papier, fournitures et accessoires de bureau	(11)	61,275	60,184
Fournitures et approvisionnements	(12)	629,908	602,346
Réparation et entretien des bâtiments et ouvrages	(14)	242,718	242,718
Réparation et entretien des routes, ponts, rues, trottoirs et pistes	(14)	293,282	295,228
Location de terrains, bâtiments et ouvrages	(15)	1,482	2,008
Réparation et entretien de matériel	(17)	482,204	468,439
Location de matériel	(18)	2,300	
Services de ville	(19)	172,484	135,498
Paiements à des personnes ou à des groupes par suite d'ententes conclues par le ministre en vertu de la Loi sur les lieux et monuments historiques en vue de la conservation et de la commémoration des lieux historiques	(20)	106,000	49,000
Contributions d'assurance-chômage	(21)	40,474	31,310
Divers	(22)	34,592	32,705
		$8,931,400	$8,248,914

peuvent être présentés de cette façon. Les affectations pour les crédits relatifs à l'administration devraient être décomposées d'après les sous-sections d'organisation du ministère. Les crédits visant l'exploitation et l'entretien devraient être administrés d'après les régions géographiques ou d'après chaque sous-section d'exploitation. Les crédits relatifs aux immobilisations devraient l'être en fonction des projets réalisés.

36 Un système de contrôle par programmes fournira des renseignements concis sur l'ensemble des frais estimatifs prévus à l'égard de telle ou telle activité, et, en comparant une année à une autre, on verra aisément s'il y a eu augmentation ou diminution des frais dans le cas de cette activité; on pourra établir ainsi un rapport entre le coût d'exploitation et les avantages obtenus. La présentation du budget des dépenses par programme permettra au Parlement de mieux voir les changements survenus dans le coût de telle ou telle activité. De même, en rattachant comme il convient les programmes à l'activité qui en découle, on aura un meilleur moyen de juger de la gestion au sein du ministère et on permettra au conseil du Trésor d'exercer un contrôle plus efficace sur les dépenses des ministères.

Fac-similé 4—EXEMPLE D'UNE DISTRIBUTION PAR PROGRAMMES DE TRAVAUX

	1962-1963	1961-1962
Bureau central	232,065	221,922
Éducation et service d'interprètes	77,560	70,300
Lieux historiques	658,095	523,998
Services du génie	697,045	650,024
Bureau régional de l'Ouest	31,360	29,696
Parc de Banff	1,854,545	1,803,344
Parc des Hautes-Terres du Cap-Breton	342,369	326,844
Parc d'Elk Island	308,030	285,517
Parc de Fundy	244,194	233,546
Programme de restauration de la forteresse de Louisbourg	137,510	
Parc des îles de la baie Georgienne	53,117	53,122
Parc de Jasper	999,321	982,020
Parc de Kootenay	491,531	471,512
Parc du mont Revelstoke et de Glacier	386,028	320,282
Parc de la Pointe-Pelée	110,541	103,350
Parc de Prince-Albert	517,334	495,995
Parc de l'île du Prince-Édouard	193,088	166,609
Parc du mont Riding	531,080	498,605
Parc des îles du Saint-Laurent	64,025	60,858
Parc de Terra-Nova	210,476	197,309
Parc des lacs Waterton	371,717	357,682
Parc de Yoho	420,369	396,379
	$8,931,400	$8,248,914

37 La première et la seconde commission Hoover ont recommandé que le budget des États-Unis soit présenté d'après des programmes ou des réalisations plutôt qu'exposé dans ce qu'on a appelé une classification démodée de postes de dépenses. La recommandation a été adoptée et toutes les affectations présentées au Congrès comportent maintenant le détail des programmes, les renseignements au sujet des articles courants étant relégués au second plan.

Transports d'affectations

38 Chaque année, le conseil du Trésor est généralement saisi d'environ 1,400 demandes de transports d'affectations. Dans chaque demande, le service en cause expose en détail le pourquoi de ces virements d'affectations. Si les fonds sont administrés d'après un programme, le transport d'affectation se fait en fonction du programme; s'ils le sont d'après les articles courants, le transport se fait en fonction des articles courants. D'ordinaire, le personnel du conseil du Trésor traite ces demandes comme des affaires de routine. La plupart de ces demandes sont présentées pendant le dernier trimestre de l'année financière, comme l'indique le tableau 8 dans lequel sont classées les demandes relatives à des transports d'affectations pour l'année financière 1959-1960.

Affectations des ministères

39 A leur tour, les ministères dirigent la dépense de leurs fonds en répartissant entre diverses sous-affectations les montants au

Tableau 8—CLASSIFICATION DES TRANSPORTS D'AFFECTATIONS

Valeur en dollars	TRIMESTRES *Premier*	*Deuxième*	*Troisième*	*Quatrième*	*Total*
Changements de service seulement	7	18	12	6	43
Moins de $25	1	—	—	2	3
De $25 à $ 100	—	4	5	19	28
De $101 à $ 1,000	11	22	36	118	187
De $1,001 à $ 5,000	15	30	71	160	276
De $5,001 à $10,000	6	18	38	93	155
De $10,000 à $25,000	19	38	49	107	213
Plus de $25,000	67	83	109	199	458
Total	126	213	320	704	1363
Pourcentage du total	9.3	15.6	23.5	51.6	100.0

sujet desquels ils sont l'objet d'un contrôle. On ne peut dépenser plus que les montants ainsi répartis sans l'approbation des autorités supérieures du ministère. La partie des affectations du ministère distribuée en sous-affectations varie d'un ministère à l'autre, et même au sein d'un ministère.

40 Par exemple, au ministère de la Défense nationale les services affectent une proportion diverse de leurs fonds provenant du bureau principal aux régions d'opération et aux laboratoires. La partie qu'on a ainsi attribuée en 1961-1962 apparaît dans les pourcentages du tableau 9 ci-dessous.

41 La Gendarmerie royale du Canada administre ses fonds selon les divisions de fonctionnement; cependant, le bureau central restreint l'autorité des services en matière de dépense en exigeant que certains genres de dépenses soient faites au moyen d'une caisse à fonds fixe. Cette caisse à fonds fixe permet d'autoriser d'avance certaines dépenses, le gardien de la caisse disposant d'une somme fixe qu'il peut dépenser sans autre autorisation. L'approbation des autorités n'est requise que quand se fait une présentation de pièces justificatives de dépenses au bureau principal afin de regarnir la caisse. Par conséquent, le montant fixe de la caisse indique

Tableau 9—AFFECTATIONS DE FONDS HORS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (EN POURCENTAGES)

	Crédits de fonctionnement et d'entretien	*Crédits d'immobilisations*	*Ensemble des crédits*
Armée	49.6	1.9	34.2
Marine	20.2	1.1	9.0
Aviation	5.2	.5	3.0
Conseil de recherches pour la défense	73.3	48.0	67.2

la mesure dans laquelle on est autorisé à dépenser sans autorisation. Comme le montant en caisse suffit uniquement pour dix jours dans la Gendarmerie royale du Canada, le bureau principal se trouve à contrôler étroitement les dépenses des services.

42 Le ministère des Mines et des Relevés techniques contrôle la dépense des fonds de deux façons. Une partie de la plupart des crédits est attribuée aux équipes de levés qui n'ont à rendre compte que du total qu'on leur attribue et non spécifiquement de chaque dépense. L'administration centrale contrôle le reste d'après les articles courants de dépense habituels.

43 La plupart des ministères qui ont fait l'objet d'une étude n'affectent que peu de fonds aux services administratifs d'un palier régional ou inférieur. Même lorsque des fonds sont attribués, de nombreuses restrictions accompagnent généralement l'autorisation de les dépenser sans consulter le bureau principal. Le contrôle exercé par le conseil du Trésor sur la base d'articles courants de dépenses empêche une telle délégation d'autorité, l'emploi de cette méthode créant un grand nombre de catégories de dépenses dont la valeur en dollars est relativement minime. Néanmoins, la plupart des ministères qui en ont pris l'initiative ont eu la permission de contrôler les dépenses d'après les programmes, méthode maintenant appliquée dans le cas de plus de 180 crédits.

44 La simple répartition de l'activité d'un ministère en un trop grand nombre de crédits peut aussi empêcher une attribution efficace des fonds. Par exemple, les 51 crédits affectés au ministère des Transports, dans le Budget des dépenses de 1960-1961, auraient pu être regroupés et les dépenses plus aisément contrôlées si le nombre de ces crédits avait été réduit à 18, comme le montre le tableau suivant:

Tableau 10—GROUPEMENT SUGGÉRÉ—MINISTÈRE DES TRANSPORTS

	Nombre de crédits	
	actuel	*revisé*
Administration centrale	1	1
Services de la marine	11	4
Services des chemins de fer et des navires	12	2
Pensions et autres prestations	3	—
Services de l'air	17	4
Total (services)	44	11
Commission des transports aériens	1	1
Commission des transports du Canada	2	2
Commission maritime canadienne	2	2
Conseil des ports nationaux	1	1
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	1	1
	51	18

45 Chaque crédit dans la revision proposée est établi de façon à permettre le contrôle au moyen de programmes, et non pas au moyen des articles courants. Par exemple, le nouveau crédit relatif aux Services de la marine (administration) serait réparti entre huit programmes, comme l'indique le tableau 11.

46 Pour les fins des ministères, ces programmes pourraient se subdiviser d'après les sous-sections d'exploitation de chaque activité. Dans les autres ministères, les crédits pourraient être réunis de la même façon, de sorte que la définition, l'organisation et le contrôle des programmes s'en trouveraient de beaucoup facilités.

47 Les enquêtes ont permis de constater que les ministères sont très peu portés à déléguer leur autorité, même si depuis quelques années les méthodes se sont beaucoup améliorées. De même que le personnel d'exploitation doit participer à la préparation du budget des dépenses sous la direction générale des autorités du ministère, ainsi devrait-on autoriser les fonctionnaires aux paliers inférieurs de l'administration à dépenser des fonds selon les directives reçues.

CONTRATS

Partage de l'autorité

48 C'est d'ordinaire le personnel des ministères qui amorce la dépense de fonds; il établit les besoins de biens et de services, ainsi que les devis requis. Pour une bonne partie, les dépenses de l'État visent des biens et des services obtenus au moyen de contrats qui doivent être conformes aux règlements concernant les marchés de l'État, règlements établis en vertu d'un décret en conseil de décembre 1954. Ces règlements prescrivent la façon de demander des soumissions, déterminent d'après les montants des contrats ceux qui ont le pouvoir de les accorder et contiennent également des dispositions quant aux cautionnements ou dépôts de valeurs requis. Les contrats visant la construction d'immeubles et les ouvrages sont classés dans les règlements sous la rubrique des «Marchés de construction»; les contrats visant l'achat d'articles, de denrées, d'outillage, de biens et de matériel, ou des travaux d'impression et de reproduction relèvent du chapitre intitulé «Marchés d'achat»; les contrats visant la fourniture ou l'accomplissement de tout service tombent sous la rubrique des «Marchés

Tableau 11—PROGRAMMES D'ACTIVITÉ COMPRIS DANS UN CRÉDIT

Énoncé du crédit:	
Service de la marine (administration)	$1,972,787
(Traitements et autres frais administratifs de l'effectif du bureau central et des bureaux situés hors d'Ottawa)	
Programmes d'action:	
Administration des services de la marine	$ 125,723
Aides à la navigation	215,371
Canaux	137,944
Chenal maritime	236,677
Service de la marine canadienne	613,551
Règlements sur la marine—Montréal	287,051
—Pilotage	88,134
—Inspection des navires à vapeur	268,336
	$1,972,787

de service», et les baux relatifs aux locaux et installations relèvent du chapitre intitulé «Baux». Lorsqu'un marché dépasse le montant que le ministre est autorisé à dépenser, il faut le consentement du conseil du Trésor. Voici les montants maximums que le ministre peut dépenser en vertu de ces règlements: constructions: $50,000; achats: $25,000; services: $15,000; baux: $5,000. Certains marchés, même s'ils ne dépassent pas ces limites, doivent faire l'objet d'un rapport mensuel au conseil du Trésor.

49 En vertu des dispositions de la Loi sur la production de défense, le ministère de la Production de défense a le pouvoir exclusif de procurer les biens et les services que requiert le ministère de la Défense nationale. Cette loi établit aussi pour le ministre des limites qui diffèrent de celles que renferment les règlements concernant les marchés du gouvernement, mais les montants autorisés ne dépassent pas $50,000.

50 Les règlements n'ont pas été modifiés depuis 1954, bien que le volume et le coût d'exécution des marchés relatifs à la construction et aux achats aient sensiblement augmenté. Par exemple, le tableau qui suit établit une comparaison entre le nombre des entreprises de construction du ministère des Transports (ministère important dans ce domaine) en 1952-1953 et en 1959-1960:

Tableau 12—CLASSIFICATION DES MARCHÉS D'APRÈS LA VALEUR EXPRIMÉE EN DOLLARS

Valeur en dollars	*1952–53*	*1959–60*
$ 15,000–$ 50,000	93	280
$ 50,001–$100,000	25	84
$100,001–$200,000	9	52
	127	416

Approbation des marchés par le conseil du Trésor

51 Les ministères doivent, pour chaque contrat dont le montant excède ce que prévoient les pouvoirs délégués, préparer un exposé détaillé à l'intention du conseil du Trésor. En général, le conseil du Trésor aura examiné les programmes de dépenses pertinents avant que soient reçus les exposés détaillés des contrats. Certaines propositions auront déjà été approuvées en principe. Sauf de rares exceptions, les prévisions de dépenses que le conseil du Trésor aura antérieurement étudiées et approuvées comporteront des affectations de fonds à cet égard. Un grand nombre de ces propositions ne sont donc que des affaires de routine pour le conseil du Trésor.

52 On a relevé plusieurs cas où le personnel du conseil du Trésor s'est trouvé mêlé à des questions de détail lorsqu'il étudiait les demandes de matériel technique des ministères. Les employés du conseil du Trésor s'occupent de ces questions à la façon de profanes intelligents; mais leur intrusion dans le domaine technique est irritante pour le personnel technique et professionnel des ministères qui a été chargé d'élaborer les devis et de négocier les contrats. Il serait absurde de s'attendre à ce que les employés du conseil du Trésor, dont les connaissances sont nécessairement limitées, soient en mesure de dire si l'achat de la plupart des articles obtenus en vertu de contrats s'imposait et était à propos. En outre, on doit comprendre que les ministères qui négocient beaucoup de contrats, par exemple les Travaux publics, les Transports et la Production de défense, affectent de nombreux spécialistes à l'étude de questions très techniques.

53 A l'heure actuelle, trente-cinq pour cent des demandes présentées au Conseil ont trait aux catégories suivantes: bâtiments, terrains et ouvrages; acquisition de navires, d'avions et de matériel; fourniture d'approvisionnements; obtention et fourniture de services. Le tableau 13 indique le nombre des demandes—qui font ordinairement l'objet de contrats—pour chaque année, de 1953 à 1960 inclusivement.

Tableau 13—ACCROISSEMENT DU NOMBRE DES DEMANDES FAISANT ORDINAIREMENT L'OBJET DE CONTRATS

Année	*Nombre de demandes*
1953	4431
1954	4612
1955	4443
1956	4744
1957	4826
1958	5252
1959	5517
1960	5662

54 A moins que les pouvoirs des ministères en matière de contrats ne soient accrus pour faire face à l'augmentation de la valeur des contrats, le conseil du Trésor, toutes proportions gardées, aura effectivement à examiner, et c'est déjà le cas actuellement, plus de contrats qu'il n'en avait à étudier au moment où le règlement actuel sur les marchés a été établi. Réduire le nombre des demandes au Conseil touchant les contrats aura pour effet de donner des pouvoirs plus grands à l'administration des ministères; le personnel des ministères épargnera beaucoup de temps dans la préparation des demandes destinées au conseil du Trésor qui pourra se consacrer davantage à l'examen d'ensemble des programmes et des mémoires des ministères.

55 Sans aucun doute il doit y avoir une protection efficace contre le patronage dans la négociation et l'octroi des contrats. La principale protection en ce domaine consiste en l'adoption par les ministères de méthodes appropriées dans l'octroi des contrats. Le rôle du conseil du Trésor consiste alors non pas en un examen, en bien des cas fait de façon routinière, de milliers de demandes, mais à l'examen des contrats qui ne se conforment pas dans les formalités aux normes établies par le Conseil.

56 Si l'on revise le règlement actuel du conseil du Trésor concernant les contrats, il faudra tenir compte des considérations fondamentales que voici:

- L'expérience des ministères dans la négociation des contrats: les ministères qui négocient beaucoup de contrats comptent probablement un grand nombre de spécialistes, tels que des architectes, des ingénieurs et des négociateurs de contrats.
- La valeur moyenne des contrats pour chaque ministère: si les limites imposées à un ministre sont en fonction de la valeur moyenne des contrats que passe son ministère, chaque ministre aurait alors des pouvoirs à l'égard d'une partie comparable des contrats négociés dans son ministère.
- La portée des approbations antérieures: le budget des dépenses prévoit des fonds pour la plupart des dépenses contractuelles. Ce budget est étudié en détail. Il pourrait être obligatoire de soumettre de nouveau au Conseil les articles qui ont fait l'objet d'un examen rapide plutôt que d'appliquer également à toutes les dépenses une limite générale quant aux montants autorisés.
- La forme du contrat et les formalités de contrat: le règlement actuel prescrit dans tous les détails les règles à suivre pour faire un contrat. Lorsque certaines formalités ne sont pas observées, le règlement actuel restreint à juste titre les pouvoirs du ministre pour négocier des contrats. Néanmoins, même lorsque les formalités appropriées ont été observées, les pouvoirs supplémentaires accordés dans ce cas au ministre sont insuffisants.
- Le volume des achats par contrat de marchandises ou de matériel identiques: on pourrait accorder au ministre plus de pouvoirs pour les achats qui se répètent souvent.

Approbation des contrats par les ministères

57 Même dans les limites présentement imposées aux ministres, on a remarqué que la délégation des pouvoirs en matière de contrats est parfois insuffisante dans les minis-

tères et comporte des incompatibilités. Par exemple, les sous-ministres adjoints sont autorisés à négocier des contrats de construction pour des projets de l'administration centrale déjà approuvés jusqu'à concurrence de $15,000 au ministère des Travaux publics et de $50,000 au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales ainsi qu'au ministère des Transports. Au niveau du chef d'une division, l'autorisation est limitée à $8,000 aux Travaux publics, à $15,000 au Nord canadien et aux Ressources nationales, et à $50,000 aux Transports.

58 Le degré d'autorité dans le cas des contrats d'achats varie considérablement. Les sous-ministres adjoints sont autorisés à négocier des contrats pouvant aller jusqu'à $25,000 aux Transports, à $15,000 aux Travaux publics, et à $5,000 au Commerce et aux Affaires des anciens combattants. Dans le cas des représentants régionaux ou locaux, le degré d'autorité varie également; l'autorisation s'élève à $10,000 à la Production de défense, à $1,500 aux Travaux publics, et à $200 seulement aux Affaires des anciens combattants.

59 On comprend que le degré d'autorité diffère dans les ministères du fait que certains passent plus de contrats que d'autres. Cependant les écarts actuels montrent qu'il y aurait lieu de déléguer plus de pouvoirs à la direction des bureaux régionaux ou locaux, ce qui est d'ailleurs possible, de façon à ménager le temps des fonctionnaires du bureau principal et à confier les responsabilités au fonctionnaire qui est bien au courant des besoins.

CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS

60 L'application du régime de contrôle centralisé des engagements, régime établi en 1931 pour empêcher les dépassements de crédits, a été confiée au Contrôleur du Trésor. Aujourd'hui, plusieurs ministères tiennent aussi des dossiers de leurs engagements financiers.

Méthode appliquée au bureau du Trésor

61 Au début de l'année financière, dès que le Parlement a approuvé les crédits d'un ministère, le bureau du Trésor attaché à chaque ministère envoie au conseil du Trésor le détail de chaque crédit: ce sont les affectations. Les répartitions que requiert le ministère sont d'ordinaire conformes aux articles courants de dépenses énoncés dans le détail des affectations du budget des dépenses; mais l'autorisation peut être donnée de répartir les fonds selon les programmes d'activité. Des comptes sont alors établis dans les livres pour les répartitions de crédit qu'a approuvées le conseil du Trésor. On peut faire d'autres subdivisions pour répondre aux besoins du ministère. Le montant dont la dépense est approuvée est alors inscrit dans chaque compte.

62 Lorsqu'on présente au bureau du Trésor des contrats à l'égard desquels il doit attester que des fonds sont disponibles, le montant du contrat est déduit du solde autorisé dans le compte en question et ce montant est inscrit comme engagement en cours imputable sur ce compte. Lorsque cette dette est ensuite acquittée, le montant en est déduit de l'engagement en cours et il est inscrit comme dépense. De cette façon, le Contrôleur a toujours en main le solde courant de chaque affectation: le solde non engagé, le montant engagé mais non dépensé et les dépenses effectuées jusque-là. Il est donc en mesure de s'assurer qu'on ne passera aucun contrat pour lequel il n'y aurait pas suffisamment de fonds dans le compte pertinent. Lorsque les dépenses dépassent le montant approuvé d'une affectation, seul le conseil du Trésor peut autoriser le transport de fonds d'une affectation démontrant un solde disponible; cela se fait seulement si l'affectation relève du même crédit. Lorsqu'il reçoit l'approbation du conseil du Trésor, le Contrôleur augmente la somme d'une affectation et réduit le montant d'une autre. Ce régime unique de comptabilité appliqué aux engagements constitue

une partie intégrante de la comptabilité du gouvernement du Canada.

63 Il est difficile sinon impossible pour le Contrôleur d'engager toutes les dépenses proposées de la façon précitée. Il serait inutile, dans le cas des traitements par exemple, d'engager des sommes pour chaque période de paie. De même, il arrive que les employés du gouvernement doivent acheter sur place des fournitures et des approvisionnements dont ils ont un besoin urgent et dont le coût est peu élevé. Dans ce cas-là, plutôt que de réserver des fonds pour chaque dépense particulière, le total du compte est engagé. De cette façon, le conseil du Trésor transmet au ministère la responsabilité de s'assurer qu'il n'y a pas dépassement de crédits. Le tableau 14 ci-dessous indique, d'après les articles courants, la méthode normalement suivie pour engager des fonds.

64 Dans la limite des affectations, le contrôle des engagements peut se faire de la façon qu'établit le ministère. Les engagements peuvent être préparés suivant les sous-sections d'organisation, les programmes, les régions, l'endroit où se fera le paiement, les

Tableau 14—FORME D'ENGAGEMENT

Article courant	*Sujet*	FORME D'ENGAGEMENT		
		Précis	*Général*	*Les deux*
1	Traitements et salaires civils		x	
2	Indemnités civiles	x		
3	Solde et indemnités—forces de défense et Gendarmerie royale		x	
4	Services professionnels et spéciaux		x	
5	Frais de voyage et de déménagement		x	
6	Transport: chemin de fer et camion		x	
7	Affranchissement		x	
8	Téléphones, télégrammes et autres moyens de communication		x	
9	Publication de rapports et autres imprimés	x		
10	Matériel d'exposition, annonces, films, radio et étalages	x		
11	Papier, fourniture, accessoires et mobilier de bureau		x	
12	Fournitures et approvisionnements			x
	Bâtiments et ouvrages, y compris les terrains:			
13	Construction ou acquisition	x		
14	Réparation et entretien			x
15	Location	x		
	Matériel:			
16	Construction ou acquisition	x		
17	Réparation et entretien			x
18	Location	x		
19	Services de ville		x	
20	Contributions, allocations, subventions, etc. non comprises ailleurs	x		
21	Pensions, pensions de retraite et autres prestations	x		
22	Toutes autres dépenses (sauf celles des catégories spéciales)	x		

périodes de temps, les contrats individuels ou les commandes d'achat. D'ordinaire, le régime des engagements correspond à la formule employée pour attribuer les fonds aux sous-sections régionales ou à d'autres sections de dépense.

65 Il faut corriger les engagements précis quand le montant d'un compte reçu diffère de celui de l'engagement primitif, et lorsque le montant d'un engagement général serait dépassé si le paiement d'un compte était approuvé.

66 Sous le régime actuel, le bureau du Trésor exige l'approbation du ministère lorsqu'on augmente le montant d'un engagement. Dans certains bureaux du Trésor, il faut aussi l'approbation du ministère lorsqu'on réduit le montant d'un engagement précis. D'habitude, les ajustements représentant une somme importante nécessitent l'approbation immédiate du ministère; mais s'il s'agit de sommes peu importantes, on les fait approuver une fois par mois.

Méthodes employées dans les ministères

67 Plusieurs ministères ont jugé nécessaire d'établir leurs propres dossiers du contrôle des engagements parce que, pensent-ils, si les employés du ministère ont à rendre compte de la dépense des fonds, ils doivent toujours être au courant des soldes de leurs affectations. D'autres disent que leurs services sont tellement décentralisés que les bureaux du Trésor sont incapables de leur fournir rapidement ces renseignements. Les rapports sont insuffisants, vu qu'ils ne distinguent pas entre les engagements précis et les engagements généraux. Un ministère a prétendu qu'il lui est impossible de concilier la centralisation des achats et la décentralisation des pouvoirs quant aux dépenses, à moins de maintenir des registres des engagements plus à jour que ceux du Trésor.

68 Les méthodes employées dans les ministères diffèrent à plusieurs égards de celles que suit le Trésor. Les fonds sont d'ordinaire engagés au moment de la réquisition des marchandises plutôt qu'au moment où le contrat prend sa forme définitive. Les registres des engagements sont généralement tenus au niveau du service d'exécution, c'est-à-dire au niveau où se fait la dépense; toutefois, dans certains ministères, il y a chevauchement au bureau central. Certains ministères utilisent les registres d'engagements uniquement comme points de repère et ils ne font pas de corrections, à moins que le contrat ne s'écarte sensiblement du montant de la réquisition.

69 L'industrie ne fait pas le contrôle des engagements de la façon exposée ci-dessus. La majorité des gouvernements provinciaux au Canada n'ont pas de régime de contrôle des engagements. Comme les engagements dépendent de la décision des fonctionnaires des ministères, il appartiendrait aux ministères plutôt qu'au Contrôleur du Trésor de s'assurer que les fonds sont suffisants pour faire face aux dépenses. L'établissement d'un contrôle central des engagements, en 1931, répondait à un besoin véritable. Depuis 31 ans toutefois, les dépenses et les fonctions administratives ont tellement augmenté que le contrôle central des engagements n'est plus possible. D'autre part, le représentant du Contrôleur dans les ministères ne fait pas partie de la direction des ministères; par conséquent, le contrôle des engagements effectué par un organisme extérieur nuit à la bonne gestion des affaires des ministères. La direction des ministères devrait être en mesure d'effectuer ce contrôle, tout particulièrement si on suit la recommandation visant à renforcer l'administration financière des ministères par la nomination de hauts fonctionnaires pour s'occuper des finances.

70 Il y a aujourd'hui un chevauchement considérable du travail de bureau, et ce chevauchement serait éliminé si les ministères étaient tenus d'assurer la disponibilité des fonds. En outre, l'intégration actuelle du con-

trôle des engagements dans le régime de comptabilité du gouvernement entraîne beaucoup de travail de bureau, parce qu'il faut examiner un grand nombre de documents pour des sommes relativement peu élevées. Le maintien de registres séparés des engagements précis visant de fortes sommes et un système adéquat de rapports mensuels (le solde non dépensé de chaque compte d'affectation y serait indiqué) permettraient de simplifier le travail et de bien contrôler les dépenses des ministères. En outre, ce régime permettrait une plus grande délégation du pouvoir de dépenser aux services d'exécution. L'intégration actuelle de la comptabilité des engagements financiers dans la comptabilité d'un ministère tend à restreindre la mesure dans laquelle la délégation serait possible. Des registres séparés peuvent être conçus de telle sorte que des employés ayant peu de connaissances en comptabilité puissent les comprendre et les tenir. La comptabilité faite selon les règles exige un plus haut degré de compétence et de centralisation.

VÉRIFICATION ET APPROBATION DES DÉPENSES

71 La vérification et l'approbation des comptes avant leur paiement sont une formalité essentielle dans l'industrie et dans le gouvernement. Dans le gouvernement cette attestation des comptes avant leur paiement s'appelle la vérification préalable, par opposition à la vérification après paiement qu'on appelle la vérification définitive.

Vérification du Contrôleur du Trésor

72 Le Contrôleur est d'avis qu'en vertu de ses fonctions statutaires il doit bien examiner et vérifier tout compte avant l'émission d'un chèque. L'examen vise d'abord à déterminer la légalité de la dépense. On s'assure donc a) que des fonds sont disponibles pour couvrir la dépense; b) que le contrat a été négocié moyennant les approbations nécessaires; c) que le paiement vise des marchandises ou des services auxquels s'applique le crédit qu'a approuvé le Parlement; d) que les détails du compte sont mathématiquement exacts et justes; e) que pour les fins de la comptabilité le compte qui doit être chargé est bien indiqué; f) que les biens et services reçus sont conformes aux règlements du gouvernement et des ministères.

73 Dans chaque bureau du Trésor se trouve un personnel affecté à la fonction mentionnée ci-dessus. Dans les bureaux du Trésor placés auprès des ministères à Ottawa, environ 600 employés sur un total de 1,700 s'occupent de la vérification des comptes. Les employés se partagent en une ou plusieurs sous-sections dont les fonctions sont distinctes et qui s'occupent d'une ou de plusieurs catégories de dépenses: contrats, accords, comptes de fournisseurs, de voyages et de déménagements, comptes de petites caisses, ou une combinaison de ces catégories. Ils doivent examiner tous les documents présentés en vue d'un paiement. Ils posent des questions relatives à la vérification et correspondent ou s'entretiennent avec les hauts fonctionnaires des ministères, avec d'autres services du gouvernement et avec les fournisseurs; ils balancent les comptes des engagements. Ces sous-sections consacrent beaucoup de temps à la vérification des dépenses de voyage et de déménagement.

74 Tout compte qui ne peut être payé parce qu'on n'en est pas satisfait fait l'objet d'observations. Ces observations et le compte sont transmis au personnel du ministère afin que le compte soit rectifié, puis retourné au bureau du Trésor. Dans chaque bureau du Trésor où l'on a fait enquête, on a constaté que les comptes étaient revisés en détail. On ne recourait pas à la technique de l'échantillonnage par classification des comptes et le montant du compte n'influençait pas la méthode de vérification. La valeur des dépenses requérant des explications supplémentaires variait de quelques cents à des milliers de dollars. Les ministères prétendent que la re-

vision est plutôt mécanique et ne tient à peu près aucun compte des circonstances entourant les dépenses.

Chevauchement dans les ministères

75 Les employés des ministères font de leur côté, à des degrés divers, la même vérification que le Contrôleur du Trésor. Dans beaucoup de ministères, surtout dans ceux qui ont leur propre comptabilité, on contrôle et on vérifie entièrement les comptes. Le chevauchement existe pour bien des raisons. Tout d'abord, les ministères croient qu'il est de leur devoir de certifier que les dépenses dont ils sont responsables ont été faites conformément à la loi. Deuxièmement, les employés de certains ministères croient qu'ils doivent s'évertuer à présenter au Contrôleur un compte exact afin de n'avoir pas à reprendre des comptes qui pourraient être rejetés. Enfin, certains ministères estiment qu'ils sont plus au courant de leurs propres comptes et peuvent mieux les vérifier que le personnel du Trésor.

76 Satisfaire aux exigences de la loi entraîne automatiquement le chevauchement. Le ministère qui demande le paiement d'un compte doit certifier que les prix sont exacts et que les marchandises ont été bel et bien reçues. Il s'ensuit que les employés des ministères doivent examiner tous les comptes et faire en partie le même travail initial que le bureau du Trésor. La Loi de 1931 n'a pas défini clairement dans quelle mesure les ministères sont tenus d'authentifier les dépenses ni jusqu'où va la fonction du Contrôleur en matière de vérification. De plus, la loi est entrée en vigueur à une époque où tous les gouvernements sentaient particulièrement le besoin de réduire les dépenses par tous les moyens possibles. Voilà pourquoi le Contrôleur a pensé que le Parlement voulait qu'il vérifie minutieusement tous les comptes des ministères sans s'occuper de la vérification faite dans les ministères. C'est ce qui entraîne un chevauchement considérable.

77 Les méthodes actuelles, malgré ce chevauchement, ne sont pas nécessairement efficaces, car le personnel d'exécution qui prend l'initiative de la plupart des dépenses ne participe pas beaucoup au travail de vérification. Seuls les membres de ce personnel sont bien au courant des circonstances qui ont occasionné la dépense et, en conséquence, de ce qui n'est pas indiqué dans la documentation. Les méthodes d'achat et de paiement des ministères devraient être conçues de telle sorte qu'il appartiendrait d'abord au personnel d'exécution d'approuver les dépenses; d'autres membres du personnel des ministères, qui ne seraient pas directement intéressés à ces dépenses, seraient chargés des vérifications nécessaires. Un bon système de vérification interne permettrait de s'assurer que tous les décaissements ont été autorisés et qu'ils sont bien fondés ou exacts. Des vérificateurs internes, indépendants et directement comptables à la haute direction des ministères, pourraient confirmer à la direction que le système établi fonctionne bien.

Règlements

78 En examinant les dépenses, le personnel du bureau du Trésor s'assure qu'elles tiennent compte non seulement des lois mais aussi des nombreux règlements d'exécution établis en vertu de décrets en conseil ou de décisions du conseil du Trésor. Comme le Contrôleur doit rejeter toute dépense qui n'est pas convenablement autorisée, il est donc à l'origine d'un grand nombre de ces règlements. Le Conseil établit ces règlements en vue de réduire le travail qu'entraînent les demandes d'autorisations particulières des ministères. Un grand nombre de ces demandes viennent de ce que le Contrôleur a décidé que les pouvoirs existants étaient insuffisants.

79 D'ordinaire, c'est le personnel du conseil du Trésor qui prépare ces règlements; les ministres sont ensuite invités à les approuver. Ces règlements ont trait à un grand nombre

de sujets administratifs, comme on le voit dans le tableau suivant:

Tableau 15—RÈGLEMENTS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Catégorie	*Nombre*
Budget des dépenses et transports d'affectations	1
Constructions, terrains et ouvrages	5
Acquisition et construction de navires et d'avions, et fourniture de matériel	5
Fourniture d'approvisionnements	15
Obtention et fourniture de services	19
Programmes de pensions, de rentes et d'indemnités	9
Comptabilité interne et méthodes administratives	19
Dépenses de voyage, de déménagement et autres des employés	25
Réclamations de la Couronne ou faites à la Couronne	13
Remises et remboursements, drawbacks et règlements, aux termes des lois fiscales	4
Personnel (civil)	98
Versements de subventions et d'octrois	13
Sécurité sociale	1
	227

80 Les règlements du conseil du Trésor sont généralement conçus pour aider les services du gouvernement à réaliser des économies. Ils n'entraînent pas toujours des économies; de fait, ils peuvent contribuer à rendre inefficaces certaines méthodes d'administration. Le personnel des ministères, qui est souvent le plus à même de juger si un paiement est raisonnable, n'a pas le droit de le faire; il doit se conformer aux règlements ou s'adresser au conseil du Trésor. Le fait de se conformer aux règlements du conseil du Trésor peut souvent entraîner un coût plus élevé que la dépense elle-même.

81 Le conseil du Trésor recevra un meilleur service de son propre personnel s'il établit des critères qui aident les ministères dans leurs jugements, et des règlements qui orientent l'action des ministères au lieu de dicter une ligne de conduite. De cette façon, les ministères pourraient agir dans les limites qui conviennent le mieux à leur situation propre. On encouragerait l'administration à exercer son droit de prendre des décisions. De plus, le conseil du Trésor serait libéré d'un grand nombre de demandes qu'il reçoit au sujet du fonctionnement et de l'administration des services. Les ministères acquerraient un meilleur sens des responsabilités et prendraient l'initiative de consulter le conseil du Trésor lorsque la ligne de conduite à adopter n'est pas évidente, plutôt que de se laisser imposer une ligne de conduite par des règlements restrictifs.

ÉMISSION ET CONCILIATION DES CHÈQUES

82 Depuis 1932, le Contrôleur du Trésor est chargé d'émettre et de concilier tous les chèques tirés sur le receveur général. Actuellement, les chèques émanent de 28 bureaux ministériels du Trésor, 8 bureaux régionaux, 52 bureaux de district et, à Ottawa, de la Division centrale des comptes à payer. Le Contrôleur émet plus de 60 millions de chèques par année. Dans de rares cas, quand il y a un grand nombre de paiements à effectuer dans plusieurs bureaux régionaux disséminés et qu'il n'y a pas de représentant du Contrôleur du Trésor, le conseil du Trésor permet de faire des paiements au moyen de mandats tirés sur le Contrôleur du Trésor par des fonctionnaires désignés ou par d'autres personnes autorisées.

83 On obtiendra une plus grande délégation d'autorité si on transfère aux ministères les fonctions du Contrôleur du Trésor relatives au contrôle des engagements financiers et à la vérification préalable des comptes, mais l'émission centralisée des chèques n'empêche en aucune façon la direction des ministères de s'acquitter de ses tâches d'une manière efficace. Rares sont les ministères qui se plaignent du service actuel; cependant l'emploi d'ordinateurs rapides améliorerait davantage le service.

84 On réalisera d'autres économies si on établit des bureaux régionaux d'émission de chèques dans certains grands centres à l'extérieur d'Ottawa. A l'heure actuelle, le Contrôleur maintient des bureaux dans 25 centres au Canada, Ottawa non compris. Il est nécessaire d'avoir cette large répartition des bureaux pour permettre au Contrôleur de reviser les dépenses et de contrôler les engagements financiers des divers services extérieurs des ministères, mais les chèques pourraient être émis d'un nombre plus restreint de bureaux bien situés. L'augmentation de volume qui s'ensuivrait permettrait un meilleur emploi des machines. Dans de rares cas, il peut être pratique pour le conseil du Trésor de permettre aux ministères de continuer à faire des paiements sous forme de mandats tirés sur le Contrôleur.

85 Si les ministères endossent la responsabilité du contrôle des engagements et de la vérification des dépenses, on n'aura plus besoin de bureaux du Trésor dans les ministères. On pourrait accroître les fonctions de la Division centrale des comptes à payer; celle-ci pourrait s'occuper de toutes les opérations relatives à l'émission des chèques, lesquelles sont présentement exécutées par les divers bureaux du Contrôleur dans les ministères à Ottawa. Aux États-Unis, le Bureau des comptes fournit présentement des services centralisés d'émission de chèques, mais son unique responsabilité est de vérifier si le compte porte la signature d'un fonctionnaire autorisé. Le Bureau n'a aucune responsabilité pour la légalité ou l'exactitude du paiement. Un partage semblable des responsabilités est à souhaiter pour le gouvernement du Canada.

VÉRIFICATION

86 Toutes les pièces justificatives de comptabilité sont mises à la disposition du représentant de l'auditeur général. Sa vérification des comptes n'est pas aussi détaillée que la vérification des dépenses avant paiement faite par le Contrôleur du Trésor. La méthode consiste plus à scruter les comptes afin de découvrir les dépenses irrégulières ou illégales qu'à les vérifier en détail pour dépister les inexactitudes d'ordre mécanique. Certains ministères ont signalé qu'ils se fient au représentant de l'auditeur général pour interpréter les règlements, afin de ne pas être par mégarde l'objet de critiques dans son rapport.

87 Présentement, le Contrôleur du Trésor doit s'assurer que les dépenses sont faites conformément aux lois, aux décrets en conseil, et aux règlements du conseil du Trésor et des ministères. Si les ministères sont chargés d'examiner et de vérifier les comptes avant paiement, l'examen des dépenses par l'auditeur général sera la seule vérification faite par un organisme étranger au ministère. Étant donné que la façon dont les ministères exerceront cette responsabilité dépendra dans une large mesure des méthodes de contrôle et de vérification internes qu'ils établiront, l'auditeur général devra s'occuper davantage d'examiner ces méthodes et de signaler celles qui sont inefficaces. Semblable à celui que font les vérificateurs professionnels dans le commerce et dans l'industrie, cet examen s'imposera à l'auditeur général s'il veut s'acquitter de ses responsabilités statutaires sans entreprendre des vérifications détaillées, longues et coûteuses de toutes les dépenses.

88 Le gouvernement ne devrait pas se fier exclusivement à l'auditeur général pour signaler l'inefficacité d'un contrôle financier, mais il devrait s'acquitter de sa propre responsabilité en s'assurant que la direction des ministères exerce bien la vaste autorité dont elle sera nantie si les recommandations de ce rapport sont adoptées.

CONCLUSION

89 Même si plusieurs des méthodes décrites dans le présent chapitre trouvent leur contrepartie dans l'industrie, il y a des différences

appréciables. Dans l'industrie, les budgets sont plutôt des objectifs que des maximums. Les méthodes d'achat sont moins absolues et permettent une plus grande délégation d'autorité. Parce que le budget est plus souple, l'industrie ne s'arrête guère à contrôler les engagements de fonds, quoique les mouvements de la caisse fassent l'objet d'une surveillance étroite. Bien que semblable, la vérification antérieure au paiement met rarement en cause l'autorité de l'administrateur désigné pour approuver les dépenses. En dernier lieu, dans l'industrie la direction a généralement une autorité plus proportionnée à ses responsabilités et elle doit rendre plus rigoureusement compte de ses réalisations.

90 Le présent chapitre contient plusieurs exemples démontrant l'autorité insuffisante accordée aux fonctionnaires des ministères en matière de dépense. Il est donc impossible de tenir les ministères responsables des résultats financiers. De nombreuses formes de contrôle extérieur amoindrissent l'efficacité administrative. Néanmoins, même dans les domaines où la responsabilité leur a été déléguée par l'exécutif, les ministères n'ont pas transmis l'autorité appropriée aux fonctionnaires des échelons inférieurs de la direction, à Ottawa ou à l'extérieur. Les recommandations de ce rapport visant à une augmentation de la délégation de l'autorité aux ministères n'apporteront pas les résultats attendus si les administrateurs supérieurs des ministères ne délèguent pas, à leur tour, l'autorité reçue. L'exécutif et l'administration supérieure des ministères devraient tous les deux consacrer plus de temps à donner des directives et à évaluer le rendement, plutôt qu'à imposer un contrôle restrictif qui tend à les perdre dans le détail.

91 Les vérifications, contre-vérifications, délais et répétitions qui abondent dans le processus des dépenses décrit dans le présent chapitre sont beaucoup plus restrictifs que ceux qui concernent le processus des recettes décrit au chapitre suivant.

3

CONTRÔLE DES RECETTES

RESPONSABILITÉ

1 Les recettes proviennent principalement des impôts, et l'initiative des lois fiscales appartient au ministre des Finances. Les fonctionnaires du ministère des Finances étudient les différentes sources de revenu, examinent les propositions de changement venant du public, estiment les effets que les modifications au système des impôts pourraient avoir sur les revenus, considèrent les conséquences économiques et conseillent leur ministre. Le ministère du Revenu national applique les diverses lois fiscales et avise le ministre des Finances lorsqu'il y a lieu de modifier les lois pour faciliter la perception. L'efficacité de certaines vérifications et inspections assurant la perception de ces impôts fait l'objet d'un examen dans le chapitre concernant la vérification.

Tableau 16—RECETTES FISCALES

Source	*Montant*
	(en millions de dollars)
Impôt sur le revenu*	3,408.9
Taxes d'accise*	1,281.5
Droits de douane	498.7
Droits d'accise	344.9
Impôt sur les successions	84.9
Total	5,618.9

* Comprennent les impôts crédités à la Caisse de sécurité de la vieillesse.

2 Le tableau 16 ci-contre donne un résumé des recettes fiscales obtenues en 1960-1961.

3 Même si deux ministères seulement sont chargés de déterminer les mesures fiscales et de percevoir la majorité des impôts, beaucoup de ministères et d'organismes, sinon tous, doivent encaisser des recettes non fiscales. Le but du présent chapitre est d'examiner l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de cette responsabilité. Les recettes non fiscales encaissées au cours de l'année financière 1960-1961 apparaissent au tableau 17.

4 Le revenu des placements provient principalement des bénéfices réalisés par la Banque du Canada et cédés par elle, de l'intérêt des prêts accordés à d'autres gouvernements, des intérêts et dividendes reçus des sociétés de la Couronne, et des revenus provenant

Tableau 17—RECETTES NON FISCALES

Genre	*Montant*
	(en millions de dollars)
Produit de placements	283.8
Revenu du ministère des Postes	173.6
Remboursement de dépenses des années précédentes	40.5
Services et honoraires	35.6
Produit de ventes	24.0
Droits, licences et permis	27.2
Lingots et frappe	8.5
Prime, escompte et change	0.9
Autres	7.8
Total	601.9

des divers fonds établis et des valeurs détenues par l'État. Les recettes du ministère des Postes sont celles qui restent du revenu brut provenant de la vente des timbres, des mandats-poste, de la location des cases postales, etc., après déduction de certains frais d'exploitation (au montant de 28.3 millions de dollars). La plus grande partie des remboursements des dépenses faites les années précédentes découle des rectifications de prix et des autres rectifications qui touchent les contrats. La Monnaie royale canadienne tire un revenu de la frappe de la monnaie et de la fabrication des lingots.

5 Les services et honoraires, les produits de ventes, ainsi que les droits, licences et permis, s'élevant à 86.8 millions de dollars, proviennent d'une multitude de services mentionnés au tableau 18.

6 Les recettes non fiscales servent à plusieurs fins fondamentales dans l'administration des affaires de l'État. Dans certains cas, les recettes permettent à un service de faire ses propres frais; beaucoup de sociétés de la Couronne sont censées produire des recettes afin de subvenir à leurs besoins. Des ministères se servent des recettes non fiscales pour compenser leurs dépenses directes; le fonctionnement des hôpitaux des anciens combattants en est un exemple. Dans d'autres cas, on exige un prix pour limiter ou régler l'emploi d'un service gouvernemental; par exemple, on vend à un prix nominal les cartes géographiques et les rapports sur les levés pour empêcher qu'ils ne soient distribués sans discernement.

7 La responsabilité de la gestion et de la perception des recettes est assez largement répartie entre tous les niveaux administratifs des ministères. Le rapport intitulé «Services divers» décrit plusieurs services rendus à des secteurs particuliers de la collectivité. Quelques-uns seulement de ces services suffisent à leurs propres besoins; dans ce rapport, on se demande si on devrait exiger des prix et, dans le cas de l'affirmative, d'après quelles normes ces prix devraient être établis. Le présent chapitre a pour objet d'examiner les rouages actuels de gestion de ces recettes et de se demander si un régime conçu spécialement pour contrôler des dépenses convient pour des services qui produisent des recettes.

8 Des recherches ont révélé que le régime actuel de contrôle financier ne s'occupe pas assez des recettes non fiscales. Diverses lois régissent la perception des deniers publics. Le conseil du Trésor exerce aussi un certain contrôle. On demande aux ministères d'inclure dans leurs prévisions de dépenses une estimation de leurs recettes prévues; mais, dans la majorité des cas, cette estimation revêt seulement la forme d'une explication. Les prix demandés pour quelques services sont établis par le conseil du Trésor et approuvés par le Cabinet, comme dans le cas de la location d'espace dans les aérogares, hangars et autres édifices. Dans l'étude des programmes de dépenses des ministères, le personnel du Conseil prend aussi en considération les recettes non fiscales.

9 Le Contrôleur du Trésor peut fournir à un ministère des services de comptabilité et d'autres services qui se rapportent à la per-

Tableau 18—ANALYSE DE CERTAINES RECETTES NON FISCALES

Source	Montant
	(en millions de dollars)
Services et droits:	
Services de police	10.2
Droits pour services de la marine, des canaux et de l'air	9.7
Inspection, pesage et emmagasinage de grain	4.2
Services, loyers et péages	3.9
Remboursement des provinces pour soins prodigués aux Indiens	2.0
Inspection de l'électricité, du gaz, des poids et mesures	1.8
Surveillance des pistes de courses	0.8
Autres	3.0
	35.6
Produit de ventes:	
Vente d'articles excédentaires de la Couronne	17.8
Fournitures et approvisionnements	1.5
Publications	1.1
Repas et logement	0.9
Autres	2.7
	24.0
Droits, licences et permis:	
Droits d'atterrissage d'avions et loyers de hangars	11.1
Permis, chartes et concessions	3.3
Location d'édifices et de locaux publics	3.1
Droits, baux et redevances relatifs au pétrole, au gaz et à l'or	2.1
Location d'habitations, de terrains et de logements	1.7
Droits et licences de radiodiffusion commerciale	1.6
Droits de certificats de citoyenneté et de visas de passeports	1.1
Autres	3.2
	27.2
Total	86.8

ception et à la comptabilité des deniers publics. Ce sont les fonctionnaires aux échelons intermédiaires ou inférieurs de l'organisation ministérielle qui s'occupent généralement de la perception elle-même, mais la direction des ministères traite souvent cet aspect de l'administration d'une façon routinière. En fait, plusieurs ministères ont affirmé qu'ils considéraient la perception des recettes comme une tâche ennuyeuse. Les ministères, parce qu'ils n'ont pas en général le droit de dépenser leurs recettes, ne sont guère portés à accorder une attention particulière aux montants reçus. Il y a rarement un rapport entre les prix demandés et les prix de revient. Les méthodes d'organisation et de contrôle sont tout à fait insuffisantes. On fait rapport des recettes non fiscales seulement lorsqu'on les perçoit, car le système de comptabilité du gouvernement ne tient compte que des sommes effectivement encaissées. Les données sur les comptes sont donc établies sous la forme d'explications; c'est une façon peu satisfaisante de s'assurer de la perception.

10 Les recettes non fiscales sont une source importante de revenu et constituent un des éléments de responsabilité de la gestion financière. La direction devrait en faire l'examen ainsi que celui des dépenses connexes lorsqu'il y a des décisions à prendre. La direction supérieure des ministères et le conseil du Trésor devraient s'occuper plus activement des méthodes permettant d'obtenir, de gérer et de contrôler les recettes non fiscales.

PRIX

11 Certaines lois mentionnent les prix qui peuvent être exigés pour un service. Plusieurs autres prix sont du ressort du gouvernement. La Loi sur l'administration financière prescrit ce qui suit:

> 18. Lorsque Sa Majesté fournit un service à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de ce service devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil peut, sous réserve des dispositions de

toute loi concernant ledit service, prescrire par règlement le droit susceptible d'être imposé en l'occurrence.

12 Souvent les prix exigés ont peu de relation directe avec les prix de revient. Il existe rarement des méthodes servant à établir le prix de revient des services ou de certaines forme d'activité; en conséquence, il est difficile de déterminer des prix fondés sur les prix de revient. Comme beaucoup de services sont exclusifs au gouvernement, les prix sont rarement fondés sur une valeur marchande estimative qui soit juste.

13 Il n'y a apparemment pas de directive qui énonce la relation qui devrait exister entre le revenu et les dépenses attribuables à un service. On ne fait guère d'efforts pour limiter les dépenses lorsque les recettes diminuent. Par exemple, les taxes imposées aux résidents des lotissements urbains dans les parcs nationaux pour les services municipaux n'ont aucune relation, semble-t-il, avec les taxes municipales exigées ailleurs pour des services équivalents, ni avec les dépenses annuelles qu'occasionnent ces services. Certains ministères ont déclaré que les prix des services sont maintenus à un bas niveau afin d'encourager les gens à y recourir.

14 Il n'y a pas de méthode officielle ni automatique permettant de reviser les droits ou les prix. Le droit exigé pour la surveillance des pistes de courses est statutaire et stabilisé à ½ pour cent du montant parié, quel que soit le prix de revient de ce service. Cette méthode permet d'obtenir parfois des recettes supérieures aux dépenses et, du fait que les droits sont statutaires et par conséquent difficiles à reviser, le ministère a pris pour ligne de conduite d'augmenter les dépenses et de fournir des services supplémentaires plutôt que d'essayer d'obtenir une revision de la loi.

15 En général, il incombe aux ministères de déterminer et de justifier le besoin d'une revision des prix et des droits. Un ministère important, chargé de percevoir un montant élevé de recettes non fiscales, a déclaré que plus de 60 pour cent de ses prix n'ont pas été revisés au cours des cinq dernières années, malgré une augmentation rapide des prix de revient. Le conseil du Trésor analyse les changements qu'on lui propose et fait des recommandations au Cabinet. Comme le conseil du Trésor s'occupe principalement des dépenses, la question de savoir si les prix ou droits sont suffisants est souvent reléguée au second plan. Il est difficile de reviser les prix ou droits statutaires et la direction des ministères n'insiste généralement pas pour en obtenir la revision.

16 Les conditions changeantes et la bonne administration des affaires de l'État portent à penser, toutefois, qu'il y aurait lieu de reviser plusieurs droits productifs de recettes non fiscales, et d'en exiger pour plusieurs autres services qui sont fournis gratuitement à l'heure actuelle. On devrait augmenter les prix demandés pour des services dont profite un secteur limité ou particulier du public afin d'éliminer ou de réduire la subvention provenant des recettes fiscales.

17 Il faut attirer davantage l'attention sur les recettes non fiscales. La direction supérieure des ministères devrait être tenue d'obtenir le maximum de recettes non fiscales dans les domaines où elle exerce son activité. Le conseil du Trésor devrait conseiller les ministères dans l'exercice de cette responsabilité. Le personnel des ministères et du conseil du Trésor devraient continuellement évaluer les possibilités de recettes non fiscales qu'offrent tous les programmes.

18 On devrait introduire des systèmes de prix de revient qui automatiquement porteraient à l'attention de la direction supérieure les écarts existant entre les recettes et les dépenses. Le conseil du Trésor et les ministères devraient établir des directives déterminant la relation qui doit exister entre les prix de revient et les recettes, afin de régir les

prix ou droits à exiger et de faciliter les revisions à mesure que les conditions changent.

CRÉDITS NETS

19 Traditionnellement, les recettes non fiscales sont déposées dans le Fonds du revenu consolidé et ne sont pas associées aux dépenses connexes dans le budget des dépenses. Cependant, trente et un crédits du budget principal de 1961-1962 permettaient de déduire certaines recettes du montant brut des crédits. Dans ces cas, les recettes provenaient soit d'autres ministères gouvernementaux, soit du public. A titre d'exemple, voici un extrait du crédit 220 du ministère des Mines et des Relevés techniques:

Total net de l'effectif constant	$3,959,988
Moins — Sommes à la charge du ministère de la Défense nationale	90,380
Total des traitements et salaires	$3,869,608

Dans ce cas-ci, le personnel de la Direction des mines a exécuté du travail pour la Défense nationale, et le ministère des Mines et des Relevés techniques a été remboursé en conséquence. Dans le même budget, le crédit 456 du ministère des Affaires des anciens combattants à l'égard des «Services des traitements — Fonctionnement des hôpitaux et administration» se lit comme suit:

Dépenses brutes prévues	$61,815,346
Moins — Sommes recouvrables pour le traitement des malades, les repas et le logement du personnel, etc.	16,598,000
Montant voté	$45,217,346

Dans ce dernier cas, les recettes provenaient du traitement des malades, des services de buanderie, de la location de locaux pour le personnel, de la vente de repas, de produits de jardins maraîchers, de l'ergothérapie, etc.

20 En ce qui concerne plusieurs autres crédits, les recettes étaient indiquées dans une note explicative, mais elles n'étaient ni déduites ni défalquées. Le crédit 24 du ministère de l'Agriculture, «Division des produits végétaux — Fonctionnement et entretien», était ainsi présenté:

	Dépenses	*Recettes*
Année financière 1959–1960	$1,719,225	$351,741
Année financière 1960–1961:		
Chiffre au 1er novembre 1960	1,067,852	186,057
Prévision pour le reste de l'année	914,148	174,283
Total prévu, 1960–1961	$1,982,000	$360,340

Dans le cas présent, les droits d'inspection, les frais d'épreuve des semences, les licences, etc., sont crédités au Fonds du revenu consolidé, et le ministère ne peut pas en disposer.

21 Dans les ministères où les recettes non fiscales sont défalquées, comme dans les deux premiers exemples mentionnés ci-dessus, on accorde beaucoup d'attention à l'exactitude de l'estimation, puisque les ministères n'ignorent pas que les recettes non fiscales contribuent à maintenir le niveau des dépenses. On n'apporte pas le même soin quand les recettes ne sont pas déduites des dépenses; dans ces cas-là, les recettes estimatives peuvent varier dans une proportion allant jusqu'à 50 p. 100 des perceptions elles-mêmes. Les prévisions des recettes, lorsqu'on les donne, sont ordinairement fondées sur les données de l'année précédente.

22 Le budget des dépenses ne révèle pas de ligne de conduite prescrite au sujet des recettes non fiscales; les méthodes ne sont pas uniformes non plus. On peut prouver cette assertion en comparant le crédit relatif au traitement médical des anciens combattants, au ministère des Affaires des anciens combattants (où $16,598,000 de recettes ont été déduites), avec le crédit 261 du budget du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social destiné aux soins accor-

dés aux Indiens et aux Esquimaux. Dans ce dernier cas, les recettes se sont élevées à 2.5 millions de dollars mais n'ont pas été déduites.

23 Il y a différents moyens de traiter les recettes non fiscales:

- Premièrement, les recettes prévues peuvent être indiquées dans une inscription explicative au budget des dépenses. Bien que cette méthode ne constitue pas un stimulant pour l'administration, elle fait connaître au Parlement le coût net estimatif d'un service. D'après ce système, le montant brut est accordé aux ministères pour leurs dépenses et les sommes perçues ne peuvent servir à les acquitter.
- Deuxièmement, on peut défalquer les recettes des dépenses connexes; le Parlement vote le montant net et le ministère est autorisé à dépenser jusqu'à concurrence du montant brut, pourvu que les recettes estimatives soient perçues. Les ministères ne peuvent disposer de l'excédent des recettes réelles sur les recettes estimatives pour augmenter leurs dépenses. Sous ce régime, les ministères ne sont pas très libres d'étendre un service pour répondre aux besoins et, en conséquence, ils peuvent être obligés de demander des crédits supplémentaires. Les ministères sont toutefois portés à s'assurer que les recettes réelles perçues atteindront les recettes estimatives, puisque autrement on ne pourra effectuer les dépenses qui avaient été prévues.
- Troisièmement, on peut défalquer les recettes des dépenses; le Parlement vote le montant net et le ministère est autorisé à dépenser toutes les recettes perçues. D'après ce système, les ministères sont réellement responsables des recettes et sont plus portés à obtenir le maximum de recettes.

24 A peu près un tiers des recettes non fiscales qui ont fait l'objet d'un examen sont maintenant défalquées du coût des services fournis. L'extension de cette méthode aura pour effet d'accorder une plus grande autorité à l'administration des ministères. Ce qui est encore plus important, cette méthode va attirer davantage l'attention sur les recettes non fiscales et permettre d'amoindrir le montant qu'il faut prélever sur les recettes fiscales pour fournir des services, dont le coût pourrait être plus logiquement acquitté par les bénéficiaires.

25 Cette méthode peut sembler diminuer le contrôle exercé par le Parlement sur l'exécutif du fait que les ministères seront libres de dépenser les revenus gagnés et qu'ils demanderont l'approbation du Parlement uniquement quand il y aura des déficits. Toutefois, on ne devrait exécuter aucun programme sans inclure dans le budget des dépenses au moins un crédit nominal appuyé de détails appropriés concernant les recettes et les dépenses. Le Parlement pourra toujours demander des explications au gouvernement et sera mieux renseigné sur le prix de revient véritable du service en question, surtout si les détails relatifs aux recettes et aux dépenses sont groupés par programmes d'activité.

MÉTHODES DE COMPTABILITÉ

26 La Loi sur l'administration financière prescrit que le Contrôleur du Trésor peut, à la demande du ministre intéressé et avec l'approbation du ministre des Finances, *a*) fournir à un ministère des services de comptabilité et autres, *b*) examiner les méthodes de recouvrement et de comptabilité qui sont appliquées dans un ministère, et *c*) présenter en l'espèce un rapport au ministre compétent. En pratique, c'est le personnel du ministère qui s'occupe de la perception des deniers publics, et le Contrôleur fournit les services de comptabilité et de dépôt. Le recueil d'instructions publié à l'intention des fonctionnaires du Trésor prescrit qu'ils n'ont pas à se demander si les montants perçus sont suffisants, mais qu'ils doivent seulement veiller à ce que ces montants soient promptement déposés.

27 Les méthodes de perception varient. Certaines s'occupent des déductions sur les traitements des employés de l'État. D'autres prévoient l'envoi de comptes au public en retour de services ou de biens fournis, l'emploi de tourniquets et le recouvrement de recettes diverses. Les montants envoyés par courrier prennent le plus souvent la forme de chèques ou de mandats-poste tirés en faveur du receveur général.

DÉFALCATIONS

28 Les lois sur la prescription ne vont pas à l'encontre de la Couronne, et un statut impérial de 1704 ainsi que la coutume constitutionnelle assignent au Parlement le pouvoir exclusif d'approuver les défalcations des dettes envers la Couronne. Des dettes en souffrance depuis longtemps ne sont parfois recouvrées qu'après le règlement de la succession du débiteur décédé. Les comptes des ministères sont encombrés de montants à recevoir qui sont simplement des mauvaises créances.

29 Selon l'endroit où se trouvent les dossiers nécessaires et les renseignements sur les droits ou les prix, c'est le ministère ou le bureau du Trésor qui envoie les comptes. Quand ce sont les ministères qui les envoient, ils en remettent une copie au bureau du Trésor au moment où le compte est transmis au débiteur. Le bureau du Trésor envoie un autre compte après trente jours et, à la fin du troisième mois, si le montant en question dépasse la somme de $5, le débiteur reçoit une lettre recommandée. Si le compte n'est pas payé, le Trésor renvoie la question au ministère pour que celui-ci y donne suite. Lorsque ces tentatives échouent, l'affaire est soumise au ministère de la Justice. Si ce ministère décide que la dette n'est pas recouvrable, il recommande qu'elle soit rayée des comptes du ministère sous une des rubriques mentionnées dans les règlements du conseil du Trésor.

30 La méthode pour suivre les comptes semble appropriée, mais la façon de traiter les mauvaises créances ne tient pas compte de la réalité. La loi permet au gouvernement d'agir seulement quand le montant n'excède pas $1,000. Lorsque le montant dépasse ce chiffre, l'intervention du Parlement est nécessaire (généralement au moyen d'une rubrique inscrite dans le Budget des dépenses).

31 Ce qui précède concerne les comptes à percevoir en retour d'un service rendu à un particulier. Une autre catégorie importante de comptes comporte les soldes dus à la Couronne à cause de paiements antérieurs trop élevés. Par exemple: le montant dû par un fonctionnaire qui a caché son âge véritable et qui est demeuré au travail après la limite d'âge légal de l'emploi; les versements en trop à un bénéficiaire d'allocation d'anciens combattants, ou la perte des deniers publics due à la négligence ou à la malhonnêteté d'un employé de l'État. Dans ces cas, l'ordre de procéder au recouvrement n'est que pure formalité: de faibles versements peuvent être échelonnés sur plusieurs années.

32 On a remarqué que les ministères sont portés à garder les montants à recevoir dans les comptes beaucoup trop longtemps avant de commencer à agir. Divers facteurs peuvent entrer en ligne de compte, mais la raison principale semble être que si l'on demande d'agir, cela peut mettre à jour certaines faiblesses dans l'administration des ministères. Peu de ministères ont des méthodes appropriées pour empêcher que des débiteurs déjà en défaut ne reçoivent un nouveau crédit.

33 Aucun ministère ne semble avoir défini la période après laquelle il serait raisonnable de prendre des mesures pour biffer un compte. L'administration supérieure de chaque ministère devrait donner des directives générales pour guider le personnel chargé de reviser et de recouvrer les comptes à percevoir. On devrait faire respecter ces directives à la lettre. Les préposés à la vérification interne devraient signaler à l'administration du ministère tout manquement aux directives approuvées.

4

COMPTABILITÉ ET RAPPORTS

INTRODUCTION

1 La comptabilité de l'État doit répondre aux besoins du Parlement, du gouvernement et de la gestion des ministères et organismes.

- Premièrement, le gouvernement doit faire rapport au Parlement de la gestion des fonds mis à sa disposition. Comme le Parlement accorde en premier lieu les fonds nécessaires par son approbation du budget des dépenses, il s'ensuit que la présentation des comptes publics devrait s'accorder à celle du budget des dépenses pour faciliter la comparaison des uns aux autres.
- Deuxièmement, parce qu'il est comptable de ces fonds, le gouvernement doit avoir une comptabilité qui lui fournisse aisément tous les renseignements dont il a besoin pour s'acquitter de ses fonctions, y compris les états périodiques des décaissements.
- Troisièmement, les responsables de la gestion des ministères et organismes ont besoin d'une comptabilité assez souple pour donner sur tous les secteurs les renseignements nécessaires à la prise de décisions judicieuses au moment opportun.

2 Les principes de comptabilité qu'applique actuellement le gouvernement du Canada sont exposés dans l'introduction des Comptes publics du Canada, 1960-1961, dont voici l'extrait pertinent:

> Il y a deux méthodes de comptabilité généralement admises. L'une, dite « de caisse », porte le revenu en compte lors de son encaissement et les dépenses lors de leur acquittement; l'autre dite « d'exercice » porte le revenu en compte lorsqu'il a été acquis ou est devenu exigible, même s'il n'a pas été encaissé, et les dépenses dès qu'elles ont été contractées, qu'elles aient été acquittées ou non au cours de l'exercice considéré.
> Nombre d'éléments entrent dans la détermination de la manière d'inscrire et de présenter de façon claire et compréhensible les opérations nombreuses et variées de l'État. Règle générale, l'entreprise privée tient ses comptes d'après la méthode d'exercice. Toutefois, l'objet principal de la comptabilité gouvernementale consiste à répondre aux exigences du Parlement et plus particulièrement d'assurer le contrôle parlementaire des deniers publics. Or, comme celui-ci repose, au Canada, sur l'opération du Fonds du revenu consolidé, qui est de par la loi un compte de caisse, et sur la réglementation du mouvement des encaissements et décaissements du Fonds, les comptes du Canada sont en principe tenus d'après la méthode de caisse. Cependant, une disposition de la loi sur l'administration financière fait entrer dans les comptes de chaque année

financière les dépenses qui se rapportent à l'année mais en seraient exclues par l'application rigide de la méthode de caisse. En outre, certaines modifications ont été apportées en vue de faciliter un contrôle comptable sur certains éléments d'actif et de passif et de pourvoir à des redressements d'évaluations de certains éléments d'actif productif dont la réalisation pourrait se faire à perte.

Les recettes étant comptabilisées en fonction des encaissements effectifs, les impôts établis et exigibles et les autres éléments de revenu acquis ou courus (y compris l'intérêt couru) ne sont pas normalement comptés comme éléments d'actifs dans l'état d'actif et de passif.

Du côté dépenses, l'article 35 de la loi sur l'administration financière permet de payer dans les trente jours qui suivent la fin d'une année financière des dettes applicables à l'année écoulée et d'en imputer le paiement à cette année-là. En conséquence, les montants dus le 31 mars au titre de contrats et d'autres comptes et dont paiement a lieu en avril sont inscrits comme dépenses de l'année écoulée et figurent comme élément de passif à l'état d'actif et de passif. Cela constitue une importante dérogation à la méthode de comptabilité strictement de «caisse», et affecte aux opérations de l'année la majeure partie des dépenses qui seraient exclues selon la méthode «de caisse», mais seraient comptées d'après la méthode «d'exercice» et figureraient audit état comme dettes passives. A d'autres égards, les comptes de dépenses reflètent des modifications de la méthode de caisse. Par exemple, les moins-values et commissions afférentes aux emprunts ne sont pas portées en compte comme dépenses de l'année même, mais sont inscrites comme dépenses imputables aux années suivantes et sont amorties sur la durée de l'emprunt. Les pertes sur les prêts et avances et sur d'autres éléments d'actifs ne sont pas généralement prises en dépense dans l'année où la perte est subie, mais font de temps à autre l'objet d'un versement à la réserve pour pertes éventuelles à la réalisation d'actif, sur laquelle peut être imputée la perte définitive lorsqu'elle a été déterminée et que l'imputation en a été autorisée par le Parlement.

Le reste du présent chapitre décrit le régime établi en vertu de ces principes directeurs et analyse certains de ses inconvénients.

RÉGIMES ACTUELS DE COMPTABILITÉ

Comptabilité tenue par le Contrôleur du Trésor

3 Le Contrôleur du Trésor est le principal responsable de la comptabilité du gouvernement du Canada. La Division de la comptabilité fiscale, au bureau principal du Contrôleur, tient la comptabilité centrale du gouvernement conformément aux principes exposés ci-dessus. Elle enregistre les recettes, les crédits, les dépenses, ainsi que l'actif et le passif du gouvernement. Les données tirées de ces registres et d'autres renseignements obtenus des bureaux du Trésor des divers ministères permettent d'établir les comptes publics pour l'année financière.

4 La comptabilité des ministères est tenue par les bureaux du Trésor affectés à chacun d'eux. Les comptes sont ouverts pour correspondre premièrement aux crédits votés par le Parlement et, deuxièmement, aux affectations approuvées par le conseil du Trésor. Des divisions et subdivisions plus poussées sont établies suivant divers modes pour répondre aux besoins de chaque ministère. La distribution des comptes et la nomenclature adoptée coïncident rarement d'un ministère à l'autre, souvent même d'une division à une autre au sein du même ministère.

5 Les inscriptions sont portées sur ces livres lorsque les crédits sont ouverts, lorsque les sommes sont engagées et, finalement, lorsqu'elles sont effectivement décaissées. Les comptes donnent en détail, à tout moment, le solde du crédit, les engagements en cours et le montant dépensé.

6 Il existe également une comptabilité des recettes. Le nombre et les catégories de ces comptes varient suivant les ministères, mais seules les sommes effectivement perçues y sont inscrites.

7 Chaque bureau du Trésor prépare des états mensuels établis d'après ces comptes et

les adresse à la Division de la comptabilité fiscale qui les insère dans la comptabilité centrale dont l'organisation suit le plan des crédits votés.

Comptes tenus par les ministères

8 Certains ministères se fient entièrement à la comptabilité tenue par le personnel du Contrôleur; d'autres en incorporent les données à leur propre comptabilité, ou tiennent directement une comptabilité qui fait presque totalement double emploi avec la comptabilité des bureaux du Trésor.

9 La comptabilité du ministère des Transports et celle du ministère de la Production de défense atteignent le plus haut degré de double emploi avec la comptabilité du Contrôleur. Ces ministères estiment qu'ils doivent tenir leur propre comptabilité à cause de la diversité de leur activité et de leurs besoins particuliers.

10 La comptabilité du ministère des Transports, créée pendant la deuxième guerre mondiale pour assurer le contrôle des allocations dans le cas des dépenses de la Division des services de l'air, s'est étendue depuis à toutes les autres divisions. Le ministère était convaincu que seul son propre personnel, à cause de sa connaissance parfaite de tous les secteurs de l'activité départementale, pouvait exercer un contrôle efficace.

11 A la fin de 1961, le service de la comptabilité du ministère des Transports disposait de 271 postes dûment approuvés par les autorités compétentes. Beaucoup de fonctionnaires de ce service sont attachés à des bureaux régionaux ou à des sections de l'administration centrale, auxquels n'est pas toujours attaché un bureau du Trésor. Une bonne partie des renseignements comptables fournis sont analogues à ceux que donnent les bureaux du Trésor; toutefois, le personnel est censé aider plus activement le personnel d'exécution.

12 Aux grands aéroports, le ministère des Transports ajoute à la comptabilité normale de caisse un système de prix de revient basé sur la comptabilité d'exercice. Les comptables du prix de revient tiennent des livres où l'on inscrit les renseignements puisés dans les rapports des aéroports sur la main-d'œuvre et la répartition du matériel, dans les bordereaux de recettes, les pièces de comptes payables, les écritures de journal, et les autres pièces justificatives courantes. Ces renseignements sont regroupés mensuellement en un rapport détaillé qui est distribué aux aéroports, aux bureaux régionaux et à l'administration centrale du ministère. Le comptable du prix de revient de la région doit aussi tenir des livres supplémentaires de prix de revient sur le matériel mobile, et effectuer pour les bureaux régionaux les autres travaux de comptabilité du coût d'exploitation dont ils peuvent avoir besoin.

13 Au ministère de la Production de défense, un contrôleur ministériel, dont le personnel était au nombre de 89 en 1960-1961, se charge de la comptabilité du ministère et de celle de la Corporation commerciale canadienne, société de la Couronne qui relève du ministère de la Production de défense. Il tient une comptabilité complète, suivant d'aussi près que possible les méthodes commerciales. Le conseiller financier du ministère, dont le personnel s'élève à 54 donne son avis sur les conséquences financières des contrats et autres affaires intéressant l'activité du ministère.

14 Les livres tenus par ce ministère sont beaucoup plus complets que ceux des autres ministères. Les registres tenus pour contrôler les éléments d'actif prêtés aux entrepreneurs facilitent l'administration détaillée des contrats compliqués qui les lient au ministère. Un état des dépenses est préparé chaque mois à l'intention de chaque chef de direction du ministère.

15 Le bureau du Contrôleur du Trésor au service du ministère des Transports à Ottawa

compte 97 fonctionnaires. Un grand nombre d'autres employés du Contrôleur sont attachés aux bureaux locaux ou régionaux en dehors d'Ottawa. Ce nombreux personnel refait une bonne partie du travail qu'exécutent les comptables du ministère. Par contre, le bureau du Trésor attaché au ministère de la Production de défense n'a que 12 employés, étant donné que son rôle se borne à vérifier les dépenses, surveiller les sommes engagées, et préparer des états mensuels de caisse par affectation.

Remaniement nécessaire des fonctions

16 La façon de procéder du ministère de la Production de défense indique que, même aux termes des obligations statutaires actuelles, il est possible d'éliminer certains cas de double emploi si le bureau du Trésor borne son activité à ce dont il a été fait mention plus haut. Cependant, sauf pour l'émission des chèques, la façon dont le Contrôleur s'acquitte de ces fonctions ne répond pas aux besoins du ministère.

17 Le Contrôleur ne peut desservir complètement tous les ministères que s'il installe ses propres employés partout où le personnel du ministère est appelé à exercer son activité. Cependant, et à juste titre, le Contrôleur n'installe ses bureaux que dans les villes ou les centres qui groupent un grand nombre de fonctionnaires. C'est pourquoi les ministères, plutôt que de s'adresser à ces bureaux parfois éloignés, préfèrent confier à leurs propres employés des tâches de comptabilité qu'ils exécutent souvent à temps partiel parce qu'ils remplissent d'autres fonctions.

18 La surveillance des sommes engagées est intimement liée à la comptabilité ministérielle établie par le Contrôleur du Trésor. Étant donné que les systèmes de comptabilité visent essentiellement au contrôle des sommes d'argent, les ministères ont rarement accès aux renseignements indispensables à une gestion active et efficace; ces renseignements sont fournis normalement par les systèmes de comptabilité employés dans le commerce et l'industrie. Un système uniforme de comptabilité imposé à tous les ministères est trop rigide pour répondre aux besoins particuliers de chaque ministère, surtout lorsque les fonctionnaires qui sont responsables de la comptabilité ne font pas partie de la direction ministérielle et sont chargés de surveiller plutôt que de conseiller les ministères. Il faudrait donc modifier les obligations statutaires pour confier aux ministères le soin de certifier au Contrôleur que les dépenses correspondent à des frais licites et que les fonds nécessaires sont disponibles. Le Contrôleur du Trésor devrait se borner à s'assurer que les agents ministériels qui produisent ce certificat y sont dûment autorisés.

19 Le Contrôleur doit continuer à tenir la comptabilité centrale de l'État; il établit actuellement les divers postes de cette comptabilité d'après les états que lui font parvenir les bureaux du Trésor dans les ministères. Cette méthode peut subsister pour faire les écritures de la comptabilité centralisée, la comptabilité détaillée étant laissée exclusivement au personnel des ministères. Les ministères et services sont tous assez importants pour tenir leur propre comptabilité détaillée; mais il se pourrait que le Contrôleur soit appelé à participer à l'établissement de systèmes de comptabilité répondant exactement aux besoins de chaque ministère. Il faut qu'il ait également le droit d'examiner la comptabilité des ministères pour s'assurer que les écritures qui lui sont remises en vue de figurer dans la comptabilité centrale du gouvernement répondent à ses besoins.

COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Introduction

20 Toute analyse des avantages respectifs de la comptabilité de caisse et de la comptabilité d'exercice pour le gouvernement du Canada doit tenir compte de la nature diffé-

rente des besoins du Parlement et de ceux des ministères. La comptabilité générale du gouvernement doit obéir aux méthodes parlementaires et, tout particulièrement, au budget des dépenses et à l'exposé budgétaire. Le Parlement vote les crédits pour un an et ne se soucie guère de l'état des dépenses à la fin de chaque mois. Les recettes de l'impôt sur le revenu sont également prévues par rapport au revenu annuel des contribuables, et l'examen des impôts perçus à intervalles plus courts ne présente guère d'intérêt pour le Parlement.

21 Le gouvernement doit également tenir une comptabilité dans un but très différent qui a rapport à la conduite des affaires dans les ministères et organismes. Ici, il faut des méthodes comptables qui appuient efficacement et permettent de surveiller les opérations de gestion, tout en fournissant des renseignements financiers exacts sur le coût des divers programmes et activités en vue de mesurer le rendement.

22 Le 20e siècle a vu surgir dans le secteur privé des organisations gigantesques et complexes qui réunissent des capitaux et des effectifs considérables pour exploiter des possibilités industrielles et commerciales à une échelle sans précédent. Ce phénomène est le produit de nombreux facteurs, dont l'un des plus importants a justement été l'ingénieux perfectionnement des méthodes comptables pour éviter que l'entreprise en pleine croissance n'échappe à une gestion et à une surveillance efficaces. La comptabilité relativement simple du siècle dernier a donc fait place à des méthodes modernes, sujettes à une amélioration constante et conçues tout particulièrement pour faciliter la gestion des affaires et fournir des renseignements sûrs quant au déroulement périodique des opérations.

23 On s'est aperçu très vite qu'une simple analyse des encaissements et des décaissements ne suffisait plus aux besoins d'une organisation en pleine croissance. La comptabilité d'exercice a donc été mise au point en vue de traduire les résultats des opérations au cours d'une période donnée d'après les transactions réelles et non par les sommes d'argent passant par les mains du caissier.

24 La comptabilité de caisse enregistre les recettes et les paiements sans tenir compte des périodes fiscales auxquelles se rattachent les transactions qui ont donné lieu à ces mouvements d'argent. Les recettes d'une année comprennent des sommes attribuables à l'activité de l'année précédente; mais elles excluent tous les revenus de l'année en cours qui n'ont pas été perçus à la fin de l'année. Les paiements comprennent le règlement de dettes contractées au cours des périodes fiscales précédentes et ne tiennent aucun compte des dettes de l'année en cours si elles n'ont pas été acquittées à la fin de l'année.

25 Dans la comptabilité d'exercice, les revenus sont inscrits dès qu'ils sont acquis, et non lorsqu'ils sont perçus; les biens et services de consommation immédiate sont imputés sur le compte des dépenses de la période en cours, non pas de celle qui correspond à la date de paiement; le matériel à utiliser plus tard ne sera porté au compte de l'exploitation qu'au moment où il en sera fait usage; le coût des bâtiments et installations dont la durée utile persiste au-delà de la période en cours est distribué sur les opérations des périodes pendant lesquelles ces actifs sont effectivement utilisés.

26 A l'heure actuelle, sauf pour les entreprises très simples, la comptabilité d'exercice est devenue de règle dans le commerce et l'industrie. Dès qu'une entreprise est le moindrement complexe, c'est la seule méthode qui puisse répondre à ses besoins. Comment donc l'activité du gouvernement peut-elle s'exercer intelligemment avec une comptabilité qui ne repose que sur les mouvements de caisse? Il faut répondre que la qualité de la gestion dans les ministères est justement compromise de

nos jours par l'absence d'un instrument qui lui serait indispensable.

Régimes suivis dans d'autres pays

27 Au Royaume-Uni, la comptabilité de l'Échiquier repose strictement sur les mouvements de caisse et permet donc d'établir un état le soir du dernier jour de l'année financière. Les comptes d'affectations que tiennent les ministères restent ouverts pendant plusieurs mois en vue de l'acquittement des dettes contractées pendant l'année financière. Le solde des sommes que le Trésorier payeur-général avance aux ministères et qui sont portées aux comptes de l'Échiquier, est remis à ce dernier à la fin de la période désignée. Certains ministères, qui exercent une activité commerciale, tiennent une comptabilité d'exercice. Le ministère des Postes est un excellent exemple de la façon dont la comptabilité moderne peut être adaptée à un ministère. Son rapport et son bilan annuels sont d'une qualité qui équivaut parfaitement à celle des meilleures méthodes employées dans le secteur privé.

28 En 1947, un comité d'enquête a examiné la présentation de la comptabilité du gouvernement en Grande-Bretagne. Constitué pour étudier l'à-propos de l'adoption d'une comptabilité d'exercice pour les recettes et les dépenses, ce comité a formulé les deux conclusions suivantes:

Nous ne voyons aucun avantage pratique à l'adoption d'une comptabilité enregistrant les revenus et les dépenses pour les services administratifs.

Il y a lieu de prendre certaines dispositions, comme la création par mesure législative de fonds d'échange, d'après lesquelles les résultats financiers intéressant l'Échiquier et émanant de la comptabilité des recettes et dépenses d'opérations commerciales permanentes et de grande envergure effectuées par des ministères, figureraient dans les rapports hebdomadaires et le rapport annuel de l'Échiquier.

Ces conclusions, qui ne sont qu'un compromis, n'ont plu qu'à très peu de comptables en Angleterre; mais elles ont tout de même stimulé quelque peu l'adoption de la comptabilité d'exercice dans divers ministères du Royaume-Uni.

29 Aux États-Unis, la partie principale des comptes publics du gouvernement est tenue par comptabilité de caisse à quelques modifications près. Par contre, les comptes des ministères et organismes sont tenus d'après la comptabilité d'exercice. Les comptes des ministères sont reliés, mais non incorporés aux comptes publics tenus par le ministère du Trésor.

30 Les Commissions Hoover, aux États-Unis, ont toutes deux étudié cette question. La première Commission a déclaré ce qui suit:

Il faut distinguer la comptabilité relative aux crédits de la comptabilité des dépenses effectuées. Toutes deux sont nécessaires, la première pour surveiller l'emploi des sommes affectées, et la deuxième pour empêcher, entre autres, que l'on se hâte en fin d'année de dépenser tout surplus dans les affectations ou d'augmenter le stock de matériel.

Le groupe d'étude de la seconde Commission a recommandé ce qui suit:

Que la comptabilité du gouvernement se fasse sur la base de l'exercice pour exposer continuellement, complètement et clairement la totalité des ressources et des engagements, et les frais d'exploitation. En outre, le budget et les rapports financiers des ministères devraient être établis à partir de cette comptabilité d'exercice.

Que le gouvernement ait pour principe général de recourir à des méthodes appropriées de comptabilité d'exercice et de prix de revient comme instrument essentiel d'une gestion efficace dans tous les secteurs de l'activité gouvernementale.

Comptabilité centrale de l'État

31 Nous avons déjà évoqué les arguments présentés dans les Comptes publics de 1960-1961 pour défendre la comptabilité du gouvernement du Canada. En vertu d'une comptabilité d'exercice dite modifiée, les comptes

de caisse demeurent ouverts pendant un mois après la fin de l'année financière pour permettre le règlement des dettes en souffrance, ce qui permet de comptabiliser la plupart des dépenses de biens et services relevant de l'année en question. Nul n'a semblé s'indigner de l'illogisme qu'il y a à ne pas appliquer la même méthode aux recettes non perçues le dernier jour de l'année financière.

32 Vos commissaires croient néanmoins qu'il convient de conserver, malgré leurs imperfections et leur illogisme, les méthodes comptables actuelles pour les prévisions de dépenses, les crédits et les comptes publics du gouvernement. Il faudrait revenir un jour sur cette question et prendre une décision sur l'à-propos de se servir de la comptabilité d'exercice pour les comptes généraux du gouvernement. En attendant, il est indispensable de voir à ce que les méthodes soient appliquées de la même façon d'une année à l'autre. Même si la comptabilité actuelle ne peut donner à aucun titre un tableau exact des résultats de l'année financière, elle dresse cependant un tableau relativement équivalent d'une période financière qui ne s'éloigne pas trop de l'année financière.

Comptes des ministères

33 Pour répondre aux besoins de la gestion, qui exige des renseignements exacts sur les frais d'exploitation et des états périodiques et détaillés indispensables à une bonne évaluation du déroulement des opérations, les ministères et services devraient tenir leur propre comptabilité et recourir le plus possible à la comptabilité d'exercice. Dans le secteur privé, aucun régime uniforme ne peut s'appliquer sans distinction à tous les modes d'activité; il en est ainsi des systèmes de comptabilité qui, dans les ministères, doivent être conçus pour répondre aux besoins de chaque programme.

34 Sur le plan administratif, le plus grand avantage de cette réforme sera de supprimer l'embarras actuel que constitue la surveillance des sommes engagées. Cette surveillance, telle qu'on l'exerce actuellement dans le gouvernement, est un remède très coûteux et à peu près inefficace pour corriger l'une des principales lacunes inhérentes à la comptabilité de caisse; celle-ci n'assure aucune protection contre les dépassements de crédits du fait qu'elle ne comptabilise les transactions que lorsqu'il y a mouvement de fonds. Cette réforme à elle seule entraînera de grandes économies en faisant table rase des méthodes laborieuses actuelles et en s'appuyant sur la comptabilité de base qui enregistre les transactions quand elles ont lieu afin de prévenir les dépassements de crédit.

35 Les avantages les plus marquants que permettra de réaliser l'adoption de la comptabilité d'exercice se feront sentir au niveau de la gestion supérieure. Une exécution plus éclairée, une surveillance plus étroite des opérations exercée par secteur, et des renseignements exacts sur les frais d'exploitation, résultant tous d'un tel changement, devraient apporter des améliorations très importantes. Non seulement il devrait être possible d'économiser beaucoup d'argent, mais la compétence et la diligence dans la gestion des affaires du gouvernement ne pourraient qu'en être considérablement améliorées.

36 Il n'y a aucune incompatibilité fondamentale entre ces conclusions. Il est facile d'établir la liaison entre la comptabilité de caisse du gouvernement et la comptabilité d'exercice dans les ministères. Les deux donnent des renseignements utiles, mais à des fins différentes.

IMPUTATION DES FRAIS

Introduction

37 La plupart des équipes d'enquête ont constaté que les fonctionnaires ne se préoccupent pas du coût des services qu'ils assurent. Pour aider la direction à prendre de

bonnes décisions, une comptabilité doit renseigner complètement sur tous les frais d'exploitation. La comptabilité actuelle du gouvernement ne renseigne pas sur les frais d'une façon immédiatement utilisable. La classification des comptes, faite d'après les articles courants de dépense, ne permet pas la préparation d'états montrant les frais d'exploitation par programme et la comptabilité de caisse ne donne pas les coûts pour la période exacte au cours de laquelle les frais ont été contractés. Enfin, le ministère intéressé n'acquitte pas nécessairement tous les frais des opérations qu'il exécute.

38 Lorsque des services collectifs sont fournis aux ministères et organismes par d'autres ministères, ces derniers se chargent de l'organisation, de l'exécution et de la surveillance des dits services, et sollicitent les fonds nécessaires auprès du Parlement. Le tableau 19 ci-après donne certains des principaux services collectifs, y compris les ministères qui les assurent et les sommes que le Parlement a votées à cette fin pour l'année financière 1961-1962.

39 D'autres services, mis gratuitement à la disposition des ministères et organismes sans être imputés sur des crédits particuliers, sont la livraison du courrier en franchise par le ministère des Postes, les services juridiques assurés par le ministère de la Justice, les intérêts sur le fonds de roulement assumés par le ministère des Finances, certains services de comptabilité assurés par le Contrôleur du Trésor et les services de traduction assurés par le secrétariat d'État. Par contre, d'autres services sont fournis à titre onéreux; citons, par exemple, les services de papeterie et d'imprimerie assurés par le Département des impressions et de la papeterie publiques et les services de transport assurés par le ministère des Transports.

40 Le ministère des Travaux publics construit, gère et entretient la plupart des immeubles du gouvernement et fournit gratuitement le mobilier de bureau aux ministères et organismes qui en ont besoin. Le ministère des Finances acquitte certains frais de traitement, y compris les versements de retraite. Ce ministère assume également tous les frais de téléphone à Ottawa pour tous les ministères; toutefois, d'après une récente décision, ces frais doivent dorénavant être portés au compte des ministères qui les contractent, et le système approprié est en cours d'organisation. Le ministère du Travail assume les frais d'indemnité versés aux employés du gouvernement blessés dans l'exercice de leurs fonctions.

Tableau 19—FRAIS DE SERVICES COLLECTIFS VOTÉS PAR LE PARLEMENT

Service	*Ministère fournisseur*	*Montant*
		(en milliers de dollars)
Logement	Travaux publics	44,794
Mobilier	Travaux publics	2,944
Retraite	Finances	47,668
Assurance-chômage	Finances	1,100
Assurance médicale et d'hospitalisation	Finances	8,130
Téléphone	Finances	1,563
Indemnités aux employés	Travail	2,100
		108,299

Imputation des frais sous forme de note explicative

41 En avril 1961, des fonctionnaires du ministère des Finances ont proposé au Comité permanent des comptes publics que la valeur des services importants mis gratuitement à la disposition de chaque ministère soit inscrite au budget des dépenses sous forme de note explicative. Voici le texte de la proposition faite au Comité:

Dans le passé, on a trouvé à redire à ce que le coût total d'un service ou d'un secteur ministériel en particulier soit difficile à évaluer dans le Budget canadien des dépenses parce que les crédits qui les visent ne font pas état des services ordinaires accomplis par d'autres organismes gouvernementaux et qui leur sont rendus sans frais.

En vue d'aider à donner une idée raisonnable du coût total sans faire appel à d'onéreuses opérations de comptabilité, on pourrait inclure dans le Détail des affectations pour les crédits de chaque ministère ou autre catégorie de crédits (i.e. pour chaque secteur spécifié dans le Sommaire d'ensemble placé en tête du Livre bleu) une liste des services importants rendus gratuitement à ce ministère, ainsi que leur coût estimatif.

Pour la préparation de ces listes, on propose d'adopter les méthodes suivantes:

1 Ne répartir que le coût des services dont le coût annuel total dépasse 2 million de dollars.

2 En déterminant le coût du logement:
   a) se restreindre aux bâtiments utilisés;
   b) pour les bâtiments appartenant à l'État, prendre le coût du pied carré en fonction
      (i) de l'amortissement des immobilisations pour l'année d'application,
      (ii) d'un facteur pour les subventions versées aux municipalités en remplacement d'impôts,
      (iii) d'un facteur englobant l'éclairage, le chauffage et l'ameublement (s'ils sont fournis gratuitement);
   c) pour les logements à bail, se servir des loyers réels auxquels s'ajoute le coût du nettoyage et de l'entretien dans le cas où ces services sont fournis gratuitement.

3 Enjoindre aux fournisseurs de services ordinaires d'inclure dans le coût qu'ils assignent à d'autres un pourcentage fixe de leurs frais représentant la valeur des services ordinaires qu'ils reçoivent eux-mêmes.

42 Le Comité permanent des comptes publics ayant accepté cette proposition, des notes concernant les frais ont été insérées dans le Budget des dépenses de 1962-1963. Le fac-similé 5 reproduit la formule en usage.

43 Bien que cette mesure soit un progrès, elle est insuffisante sur un point essentiel. Les sommes sont inscrites globalement pour le ministère, sans distribution par crédit ou programme.

Importance du total des frais

44 Le total des frais d'exploitation d'un programme est indispensable pour permettre au gouvernement et aux ministères une gestion efficace des affaires de l'État.

- Premièrement, l'administration sera plus consciente des coûts. Étant directement responsable du total des frais d'un programme, elle sera plus portée à obtenir le rendement maximum de son personnel et de ses installations.
- Deuxièmement, il sera plus facile de prendre des décisions à tous les échelons administratifs, étant donné que la direction sera mieux en mesure de faire un choix entre divers programmes, objectifs et méthodes. Les directeurs auront ainsi à portée de la main les renseignements nécessaires pour établir les taux à être chargés pour les services rentables, et pour décider s'il est préférable de fabriquer ou d'acheter.
- Troisièmement, il sera possible de mieux évaluer le rendement, car le total des frais est un meilleur instrument de mesure que les frais partiels.

45 Les ministères fournisseurs se trouvent dans une meilleure situation pour administrer un service collectif, par suite des avantages de la spécialisation et pour d'autres raisons qui entraînent de fortes économies. Les règles fixant les critères collectifs doivent continuer à émaner du conseil du Trésor, en col-

Fac-similé 5—EXEMPLE D'UNE FORMULE DE DISTRIBUTION DES COÛTS

DÉTAIL DES SERVICES

Emplois (hommes-année)			Montant	
1962-63	1961-62		1962-63	1961-62
			$	$
		Valeur approximative des services importants non compris dans le présent budget		
		Logement (fourni par le ministère des Travaux publics)..........		
		Logement (dans les bâtiments du ministère)....		
		Services de comptabilité et d'émission de chèques (Contrôleur du Trésor)..........		
		Cotisations au Compte de pension de retraite (ministère des Finances)..........		
		Prime d'assurance chirurgicale-médicale des fonctionnaires (ministère des Finances)......		
		Indemnisation des employés de l'État pour accidents de travail (ministère du Travail)..		
		Transport du courrier en franchise (Postes)....		

laboration avec les ministères fournisseurs. Cependant, les ministères usagers ne peuvent vraiment répondre convenablement de l'efficacité avec laquelle ils emploient les services collectifs que si les frais figurent dans leur propre comptabilité.

46 Les sommes nécessaires à la plupart des services collectifs sont maintenant votées par le Parlement au crédit des ministères fournisseurs. Par exemple, les sommes affectées à la gestion et à l'entretien de la plupart des immeubles du gouvernement sont votées au crédit du ministère des Travaux publics. C'est donc ce ministère qui assume la responsabilité de l'emploi efficace des locaux. Les surveillants d'immeubles font une inspection périodique des édifices publics et en profitent pour examiner si les locaux sont employés efficacement. Cette mesure est nécessaire, car rien ne garantit que la direction d'un ministère signalera au ministère des Travaux publics un local inutile ou mal employé. L'imputation des frais inciterait les ministères à signaler sans retard les locaux dont ils n'ont pas besoin.

Répercussions sur le contrôle parlementaire

47 L'adoption du principe de l'imputation totale des frais amènerait le Parlement à exercer son contrôle par programme et à voter les sommes nécessaires pour couvrir les frais réels de chaque programme. Cet objectif

n'est pas atteint par l'usage actuel qui consiste à voter les sommes nécessaires au crédit des ministères fournisseurs, l'imputation des frais étant présentée uniquement sous forme de mémoires. Il ne suffirait pas davantage d'incorporer les frais des services collectifs dans les seuls crédits des ministères usagers, car le Parlement ne pourrait plus alors contrôler l'activité des ministères fournisseurs.

48 La solution consiste à considérer les frais des services collectifs comme des débits au compte des ministères usagers et des crédits au compte des ministères fournisseurs. Les prévisions des ministères usagers devraient comprendre leurs frais de services collectifs, à justifier devant le conseil du Trésor et le Parlement, lequel voterait les crédits requis. Les prévisions des ministères fournisseurs devraient stipuler les sommes brutes nécessaires à leur activité afin de permettre au gouvernement d'exercer un contrôle; mais puisqu'une partie au moins des sommes nécessaires sera recouvrée auprès des ministères usagers, la somme soumise à l'approbation du Parlement en sera réduite d'autant. Si la totalité des frais est ainsi recouvrée, un crédit nominal de $1 permettrait au Parlement d'exercer son contrôle.

49 Cette méthode d'imputation des frais de services collectifs présente deux avantages. Les ministères fournisseurs, qui sont tenus d'assurer un service efficace, auraient la haute main sur toutes les dépenses nécessaires, et les résultats de leur activité seraient évalués par le gouvernement sur cette base. Les ministères usagers, à qui incombe le bon emploi des services ainsi assurés, établiraient leurs besoins en tenant mieux compte des frais qu'ils représentent s'ils doivent justifier les dépenses proposées devant le conseil du Trésor et le Parlement.

Méthode de comptabilité

50 Les systèmes et méthodes régissant l'imputation des frais peuvent se réaliser par des moyens qui n'entraînent pas un accroissement des frais d'écritures. Le ministère fournisseur peut établir ses factures, et le ministère usager peut les acquitter à l'aide d'un chèque justificatif, ou les transactions peuvent être enregistrées par des écritures de journal, avec pièces justificatives. Les frais pourront être calculés et facturés annuellement, trimestriellement ou mensuellement. Le régime de répartition des frais ainsi imputés à l'intérieur du ministère usager peut être adapté aux besoins de chaque ministère.

51 Il existe à l'heure actuelle tout ce qu'il faut pour répartir les frais de retraite, d'assurance médicale, d'indemnités et autres intéressant le personnel, qui pourraient être débités aux ministères au prix d'une somme infime de travail supplémentaire. Le ministère des Travaux publics a un registre de l'emploi des locaux et des meubles livrés par ses magasins; il lui serait donc facile d'établir une facture mensuelle. Il existe un registre des installations téléphoniques, et on fait actuellement le calcul des frais qu'elles représentent en vue de les imputer sur le compte des ministères usagers.

52 Le ministère des Travaux publics établit déjà un état trimestriel de tous les frais directs et de surveillance contractés pour la gestion et l'entretien de chacun des immeubles dont il a la charge. Les sommes nécessaires pour couvrir ces frais, y compris le chauffage, le nettoyage, les réparations, la surveillance, etc., sont votées au crédit du ministère des Travaux publics, comme le sont les loyers acquittés pour les locaux loués. Bref, les débours courants nécessaires à la gestion et à l'entretien des locaux des ministères situés dans les immeubles relevant de la compétence du ministère des Travaux publics sont actuellement connus et pourraient être facturés aux ministères usagers sans grand effort supplémentaire.

53 Pour le Budget des dépenses de 1962-1963, le conseil du Trésor a demandé que

soient calculés les frais de logement de chaque ministère. Ces calculs comprennent l'amortissement des immobilisations, bien que cet élément soit très difficile à déterminer pour les immeubles très vieux. L'évaluation totale des frais qui en résultent est donc envisagée avec une certaine réserve.

54 Pour les raisons déjà exposées, il n'est pas proposé de changement au système modifié de la comptabilité de caisse en usage actuellement pour l'ensemble des comptes du gouvernement. Il y aurait peu à gagner et il en résulterait une certaine confusion si le ministère des Travaux publics, dans les factures qu'il adresse aux ministères usagers, incluait les frais sans décaissements, soit sous forme d'amortissement des capitaux engagés, soit sous forme d'un loyer rentable. De plus, ces factures majorées pour valeurs locatives assureraient au ministère des Travaux publics un excédent des recettes par rapport au coût réel d'exploitation; cet excédent serait probablement appliqué en réduction des coûts de construction pour l'année courante. Vos commissaires ont donc conclu que les loyers portés au compte des ministères ne devraient comprendre que les frais courants d'exploitation et d'entretien, y compris le coût des locaux loués et les subventions versées en remplacement des impôts fonciers.

55 Cependant, aux fins de la gestion des ministères, de ceux en particulier qui se livrent à une activité commerciale, on ne saurait impunément laisser de côté les frais sans décaissements relatifs aux locaux occupés. L'amortissement du coût réel des immobilisations compte ici pour peu de chose, étant donné que l'âge des immeubles varie considérablement; cependant, pour être en mesure de déterminer le coût de son exploitation commerciale et de préparer des rapports financiers intelligibles, chaque ministère usager devrait avoir une idée de la valeur économique de l'espace occupé. Le ministère des Travaux publics devrait donc fournir à tous les ministères usagers une estimation de la valeur commerciale des locaux qu'ils utilisent.

56 Ce n'est qu'après une enquête soigneuse et à la suite d'entretiens avec le personnel des ministères fournisseurs que vos commissaires ont décidé de recommander que le coût direct des principaux services communs soit porté au compte des ministères usagers. Ils en sont venus à conclure que, sans qu'il soit nécessaire de s'engager dans des opérations coûteuses et compliquées de comptabilité, il est possible de présenter un tableau plus précis du coût total d'opération des ministères.

RAPPORTS À LA DIRECTION

Méthodes en cours dans l'industrie

57 Les rapports de comptabilité sont d'une utilité capitale pour la direction. Dans l'industrie, on rend compte régulièrement des coûts et des revenus. Les données comptables, préparées sous forme de rapports à la direction, servent à évaluer les résultats obtenus pendant une période déterminée, généralement un mois. On y compare ces résultats avec le budget ou les estimations; on y analyse les causes des écarts constatés et on y détermine les mesures à prendre. Il est donc possible, par ce moyen, de prendre les décisions nécessaires. Pour qu'un système de rapports à la direction soit efficace, il faut que des rapports soient communiqués à tous ceux qui ont charge d'une phase quelconque de l'activité et qui assument une certaine responsabilité pour les dépenses. Dans l'industrie, on a constaté que l'emploi effectif de la plus grande partie des fonds de sociétés repose entre les mains du personnel administratif subalterne comme les contremaîtres et les chefs de service. Des rapports leur sont adressés afin qu'ils tirent le meilleur parti possible des ressources disponibles. Les données y sont généralement exprimées en dollars; on y indique les résultats obtenus pour le mois et pour la partie de l'année déjà écoulée, en

Fac-similé 6 — EXEMPLE D'UN ÉTAT MENSUEL DES AFFECTATIONS

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS
RÉPARTITION DES AFFECTATIONS POUR LA PÉRIODE DE DIX MOIS TERMINÉE LE 31 JANVIER 1961
ANNÉE FINANCIÈRE 1960–1961

Partie I	*Crédits*	*Affectations*	*Dépenses nettes*	*Engagements liquides*	*Solde non engagé*
Ministre des Travaux publics: traitement et indemnité d'automobile (S)					
Traitement	15,000.00	15,000.00	12,500.00	2,500.00	.00
Indemnité d'automobile	2,000.00	2,000.00	1,666.60	333.40	.00
TOTAL	17,000.00	17,000.00	14,166.60	2,833.40	.00
Gratifications aux familles d'employés décédés	1,778.32	1,778.32	1,778.32	———	.00
Remboursement de recettes de l'année précédente	2,788.85	2,788.85	2,788.85	———	.00
Administration centrale (crédit 327)					
Bureau principal:					
Division de l'administration	1,512,360.00	1,647,360.00	1,343,691.79	292,953.55	10,714.66
Division de la gestion des immeubles	330,825.00	355,825.00	282,301.34	73,523.66	.00
Division de la construction des édifices	837,100.00	887,100.00	717,071.25	170,028.75	.00
Division du génie (ports et rivières)	434,370.00	484,370.00	376,610.79	102,599.21	5,160.00
Division du génie (aménagement)	588,160.00	588,160.00	443,287.30	144,689.70	183.00
Bureaux régionaux	6,081,722.00	6,121,722.00	4,864,575.86	1,208,162.65	48,983.49
Supplément approuvé (transport du crédit financier n° 121)	300,000.00				
TOTAL	10,084,537.00	10,084,537.00	8,027,538.33	1,991,957.52	65,041.15

regard du budget qui, règle générale, a été accepté comme objectif par le chef du service.

58 Dans l'industrie, la gestion financière repose sur un examen continu des résultats en vue d'assurer l'emploi profitable des ressources. Contremaîtres et chefs de service font la revue de l'activité relevant de leur compétence et recherchent les explications nécessaires, après quoi c'est au tour des employés à l'échelon suivant de direction de procéder à un examen semblable. Cet examen se répète à plusieurs échelons jusqu'au moment où une série d'énoncés, exposant les opérations sous une forme concise, parviennent au chef de l'entreprise qui peut ainsi comparer le rendement obtenu jusque-là aux budgets établis pour l'année. Au moyen des analyses et des commentaires préparés par ses principaux conseillers financiers, celui-ci peut mesurer les résultats et déterminer les changements qu'il y aurait lieu d'apporter aux plans à long terme.

Méthodes en cours au gouvernement

59 On ne rédige que de rares rapports financiers pour renseigner et guider les ministres, sous-ministres, administrateurs supérieurs et directeurs généraux. L'état mensuel des affectations est le principal rapport financier que prépare le Contrôleur du Trésor. Le fac-similé 6 en donne un exemple pour le ministère des Travaux publics. Presque sans exception, les ministères ont déclaré qu'ils ne se servent guère de ces rapports. Les ministères qui utilisent des appareils mécaniques peuvent se procurer un état semblable sur une base journalière ou hebdomadaire. On prépare dans certains ministères, tous les mois ou tous les trois mois, des rapports où les comptes sont classifiés par régions, par secteurs, etc. Ces rapports sont distribués aux employés des échelons inférieurs de la direction.

60 En outre, le bureau comptable du ministère prépare des bilans complémentaires ou à fins spéciales. Quelques exemples caractéristiques afférents à des ministères particuliers donneront une meilleure idée de la façon dont on procède en ce moment au chapitre de la préparation de rapports:

- *Ministère de la Défense nationale*

  Le bureau du Trésor et les services de comptabilité du ministère préparent des rapports financiers pour les quatre divisions du ministère: Armée, Aviation, Marine et Conseil de recherches pour la défense. Les états destinés à chacune des divisions ne se ressemblent guère quant aux renseignements qu'ils fournissent et quant aux méthodes suivies pour leur préparation.

  Les rapports de l'Aviation vont plus dans le détail que ceux des autres services; ils offrent un excellent exemple de relevés bien conçus. On commence par fournir des renseignements détaillés qui sont ensuite progressivement condensés pour correspondre aux besoins de la direction aux divers niveaux. Les passages suivants d'un mémoire interne expliquent ce que sont ces états financiers:

En conformité des méthodes les plus efficaces afférentes aux rapports financiers, les états ont été préparés suivant le principe de la pyramide, le nombre et la portée des détails augmentant graduellement de section en section. Ainsi, les faits saillants et les caractéristiques principales sont facilement accessibles, en premier lieu et sous une forme condensée, et aident le directeur affairé tout en lui fournissant les détails nécessaires s'il désire faire un examen moins hâtif quand il en aura le loisir. Ainsi, le temps consacré à l'étude du rapport est directement proportionnel à la somme des détails qu'on veut en obtenir.

Le rapport nouveau genre comporte une autre caractéristique: il fournit des bilans distincts pour le ou les crédits primaires administrés par une division. Un système «sélectif» de distribution est donc possible de même que le groupement des énoncés d'après la zone des obligations budgétaires. Les chefs de service, les directeurs et les chefs de divisions ne recevront que les rapports qui renferment les renseignements intéressant leur propre champ d'activité, allégés et affranchis

des détails intéressant d'autres services. Chaque rapport indique l'aire de sa propre distribution. Nous espérons par ce moyen aviver l'intérêt et amener les autorités compétentes à prendre les mesures que suggère l'examen du rapport.

- *Département des impressions et de la papeterie publiques*

La préparation des rapports du Département des impressions et de la papeterie publiques offre un exemple de chevauchement entre les services de comptabilité du Trésor et ceux des ministères. Le Trésor dresse un état de la répartition mensuelle des affectations modelé sur la formule adoptée par la plupart des autres ministères. Bien que semblable, l'état préparé par le ministère est plus à jour et est habituellement prêt trois jours avant l'état que prépare le Trésor. Ce département prépare aussi des états du prix de revient fondés sur les données des centres d'établissement du coût de production et des ateliers de production pour la fonction principale, c'est-à-dire l'impression. Ces états s'appuient cependant sur des normes historiques plutôt que sur des critères techniquement déterminés; ils ne donnent pas non plus un état réel des coûts d'exploitation, puisqu'ils ne tiennent compte que de la main-d'œuvre, du matériel et des autres frais directs. Certains de ces rapports donnent des détails superflus.

- *Ministère des Affaires extérieures*

Le bureau du Trésor, rattaché à ce ministère, prépare un état d'après la balance de vérification, indiquant le coût de chacun des postes à l'étranger; mais ce relevé est mal conçu. On met beaucoup trop de temps à le préparer; il est rédigé à la main et tous les frais y figurent jusqu'au dernier sou. À cause de ses dimensions, il est presque impossible de le reproduire. Pourtant, le ministère s'en sert comme outil principal pour contrôler les dépenses de ses bureaux à l'étranger.

- *Gendarmerie royale du Canada*

Les dix rapports financiers préparés mensuellement sont des exemples de documents volumineux et déroutants où figurent des données insuffisamment condensées. Règle générale, les fonctionnaires supérieurs n'ont pas le temps de se retrouver dans cette masse de détails, et ne se donnent guère la peine d'analyser ces rapports avant de les soumettre à la direction.

Rapports selon les fonctions

61 C'est ainsi qu'on désigne fréquemment dans l'industrie la préparation de rapports pour la direction afin d'aider celle-ci à contrôler les frais aux échelons de base de la surveillance. Selon cette méthode, on groupe et on définit les fonctions au sein d'une entreprise afin de déterminer et de contrôler les frais, et de les attribuer aux niveaux et à l'activité appropriés. La décentralisation de l'autorité et des fonctions de la direction exigera la mise au point d'un tel système de rapports selon les fonctions pour chaque niveau de direction du gouvernement.

62 Le mode hiérarchique d'organisation des ministères et organismes au gouvernement se prête admirablement à ce genre de rapports. La présentation des données sous forme pyramidale, suivant la méthode décrite par l'Aviation et dont il est fait mention plus haut dans le présent chapitre, illustre l'objectif fondamental à rechercher.

Rapports par exception

63 Une méthode connexe de présenter des rapports repose sur le principe de l'administration par exception, qui a été conçue pour permettre aux administrateurs des paliers supérieurs de concentrer leurs efforts sur les domaines où des améliorations s'imposent. Cette méthode fait largement appel aux analyses sur les variations, c'est-à-dire à l'évaluation des résultats d'après un plan ou des critères prédéterminés. Le rendement men-

suel peut être rapidement analysé afin de canaliser ensuite les efforts de la direction vers les points faibles révélés. Les données sur les dépenses et les recettes réelles sont mises en regard des budgets. On fait ressortir les écarts prononcés qui sont ainsi faciles à repérer. Ainsi, la somme considérable de travail que représente la préparation du budget annuel des dépenses prend une importance particulière lorsque les crédits sont mis en regard des rapports mensuels.

Autres exigences

64 Les rapports où ne figure qu'une partie des frais d'un programme n'ont que peu d'utilité pour la direction. Il faut y inclure le coût des services gratuits pour déterminer le coût réel de fonctionnement. Au sein des ministères, il faut aussi faire la répartition des frais généraux, élément indirect du coût de fonctionnement. Il faut avoir recours à toutes les ressources de la comptabilité d'exercice dans le cas des services d'exécution.

65 Les rapports financiers doivent être à point, concis et facilement compréhensibles. La plupart des états mensuels des affectations paraissent actuellement vers le milieu du mois suivant. Si la direction recevait ces rapports plus tôt, elle pourrait prendre plus rapidement les mesures nécessaires de redressement. Le personnel des services de comptabilité et de finance devrait transformer tous les rapports en un texte qui aurait plus de signification pour la direction.

5

BUDGET DES DÉPENSES ET COMPTES PUBLICS

INTRODUCTION

1 Le Budget des dépenses et les Comptes publics sont les deux principaux rapports financiers que le gouvernement du Canada présente au Parlement. Le Budget des dépenses expose les besoins financiers pour l'année financière à venir et les Comptes publics indiquent comment les fonds votés ont été dépensés. La formule adoptée pour les Comptes publics dépend du mode de présentation du Budget des dépenses. Ces deux documents aident le Parlement à contrôler l'affectation des deniers publics; mais des deux, c'est le Budget des dépenses qui a le plus d'importance.

2 Au chapitre 2, on a examiné la forme actuelle du Budget des dépenses au point de vue de la direction. On a proposé d'importants changements pour que le Budget des dépenses soit plus utile au Parlement, au gouvernement et aux ministères; on a recommandé d'établir les budgets d'après des programmes afin de fournir des normes ou des objectifs permettant de mesurer le rendement.

3 Sous sa forme actuelle, le Budget des dépenses, bien qu'il soit bourré de détails, ne permet guère de déterminer l'usage qu'on fera des fonds demandés. Les divers «articles de dépenses» (surtemps, affranchissement, fournitures et approvisionnements) sont présentés systématiquement dans le détail; mais on indique rarement quelle est l'activité gouvernementale qui donne lieu à ces dépenses. Un résumé statistique des articles auxquels les fonds sont destinés permet peut-être de fixer des plafonds arbitraires aux dépenses, mais il n'offre pas un critère convenable pour mesurer les opérations accessoires des ministères. Pour faire une évaluation raisonnée des plans de dépenses du gouvernement, il faut que le Parlement sache ce que seront les dépenses établies en vertu des programmes.

4 Le parlementaire se heurte au même problème quand il aborde les Comptes publics. Il y trouve une foule de détails sur des dépenses particulières; mais il est rare qu'il puisse déterminer le coût réel et entier d'une activité gouvernementale.

5 Puisqu'ils sont les principaux documents financiers que publie le gouvernement du Canada, le Budget des dépenses et les Comp-

tes publics devraient répondre aux normes les plus exigeantes dans le domaine des rapports financiers. L'activité du gouvernement est maintenant tellement complexe qu'il est difficile d'atteindre à la simplicité dans toute reddition de comptes au Parlement. Cependant, à cause de cette complexité, il est d'autant plus nécessaire de trouver des formules permettant de communiquer au Parlement les renseignements qu'il lui faut pour contrôler efficacement les dépenses publiques.

BUDGET DES DÉPENSES

Introduction

6 Depuis plusieurs années, le Budget principal des dépenses se répartit sous trois grandes rubriques:

- Un sommaire du total des prévisions budgétaires pour chaque ministère et organisme.
- Une section indiquant les sommes à voter et l'exposé juridique des crédits de chaque ministère et organisme. Les dépenses statutaires pour lesquelles l'approbation parlementaire annuelle n'est pas nécessaire sont prévues et présentées individuellement sous la rubrique afférente au ministère ou à l'organisme approprié.
- Une section, Détail des affectations, indiquant pour chaque crédit les articles de dépenses auxquels on se propose d'affecter les sommes demandées.

De plus, à la fin du Budget des dépenses, on présente, sous forme de tableau, un résumé des articles courants de dépense.

7 Avant d'analyser les nombreuses imperfections du Budget des dépenses, il convient de s'arrêter aux changements apportés au Budget principal de 1962–1963, à la suite des recommandations du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (1961). Le nombre de pages a été réduit de 610 à 470 et le détail des affectations pour chaque ministère ou organisme se trouve maintenant immédiatement après l'énumération des crédits du ministère ou de l'organisme intéressé au lieu de se trouver comme auparavant sous une rubrique distincte pour tous les ministères. Les paiements provenant de la caisse de sécurité de la vieillesse étant présentés sous une nouvelle forme, le sommaire des crédits des ministères en est plus clair. Chaque poste porte désormais un numéro permanent utilisé à la fois dans la section des crédits et dans celle du détail des affectations.

8 On a apporté deux changements importants dans les sections de détail des affectations. La liste des emplois sous chaque crédit a été simplifiée par le groupement du personnel dans de grandes catégories descriptives; on n'y indique que le coût total pour chaque crédit. Deuxièmement, la valeur approximative des principaux services fournis gratuitement aux ministères usagers par d'autres ministères est indiquée sous forme de mémoire, bien que seuls les totaux y figurent pour chaque ministère ou organisme.

9 Le Comité a reconnu qu'il serait possible d'apporter d'autres changements—quelques-uns d'un caractère fondamental—mais il a été d'avis qu'il importait de ne pas différer la mise en œuvre des recommandations sur lesquelles tous les membres étaient d'accord. Les changements convenus sont judicieux; mais de nouveaux remaniements permettraient de fournir au Parlement des renseignements plus détaillés sur le programme de dépense du gouvernement et aideraient en même temps le gouvernement à répartir et contrôler les fonds publics.

10 Le principe fondamental dont s'inspire la solution de rechange proposée ici pour la présentation des crédits stipule que le budget devrait se fonder sur les programmes d'activité plutôt que sur les articles courants de dépense. D'autres changements recommandés sont de moindre importance.

Sommaire

11 Un sommaire d'une page au début du Budget des dépenses indique pour chaque ministère les fonds à voter et le total des crédits autorisés par la loi. Ces deux sommes sont additionnées et comparées à un chiffre décrit comme le total correspondant de l'année financière précédente, l'augmentation ou la diminution étant indiquée dans une colonne distincte. Les totaux pour l'ensemble des ministères et pour chacun de ces postes sont résumés et présentés comme dépenses budgétaires. Les prêts, placements et avances sont indiqués au-dessous, au total, sans distribution par ministère; ils ne sont pas considérés comme des dépenses budgétaires, bien que l'assentiment du Parlement soit nécessaire pour que ces fonds soient tirés du Fonds du revenu consolidé. La Caisse de sécurité de la vieillesse ne fait pas partie du Fonds du revenu consolidé et les dépenses statutaires estimatives sont en conséquence indiquées séparément au bas du sommaire, où elles sont comparées à celles de l'année précédente.

12 On pourrait apporter plusieurs améliorations à la formule actuelle du sommaire. Ainsi, dans le Budget des dépenses de 1962–1963, la statistique comparative pour 1961–1962 n'est plus celle qui figurait dans le Budget des dépenses précédent; elle a été revisée et comprend les derniers crédits supplémentaires. On n'établit aucune comparaison avec les dépenses réelles de la dernière année financière complète, en l'occurrence 1960–1961, ni avec les dépenses estimatives de l'année financière en cours, c'est-à-dire 1961–1962. Ce dernier renseignement n'est pas fourni sous forme d'un résumé, même si le détail des affectations donne, pour la plupart des crédits, une estimation fondée sur les dépenses réelles de sept mois et sur les dépenses estimatives des cinq autres mois.

13 Le Budget des dépenses de 1962–1963 aurait été plus utile si les chiffres de 1961–1962 donnés en comparaison avaient représenté les prévisions les plus récentes du gouvernement pour cette année-là. A cette fin, en plus des crédits déjà compris dans les chiffres servant de point de comparaison, il faudrait tenir compte des autres crédits supplémentaires estimatifs non encore soumis au Parlement, de même que des soldes estimatifs qui pourraient tomber en annulation. Ces soldes périmés, mais non pas les crédits supplémentaires prévus, sont déjà estimés dans le cas de la plupart des crédits. Les crédits supplémentaires définitifs comprennent souvent les déficits des sociétés de la Couronne, comme le National-Canadien et Air-Canada. Ces déficits sont prévus mensuellement par les sociétés elles-mêmes. En faisant la revue des crédits principaux pour l'année suivante, le gouvernement et le Parlement devraient être mis au courant de ces déficits et des autres crédits supplémentaires, même si des estimations précises ne sont pas possibles. Les comparaisons significatives qu'on pourrait dresser entre les dépenses estimatives pour l'année en cours et les crédits demandés pour l'année suivante valent bien le peu de travail supplémentaire que ce changement exigerait.

14 Dans le sommaire actuel, on ne fait pas la distinction entre les immobilisations et les dépenses ordinaires. Les immobilisations apparaissent souvent dans des crédits distincts; mais aucun sommaire par ministère ou pour l'ensemble du gouvernement n'est facilement disponible. On pourrait inscrire ces renseignements dans deux colonnes supplémentaires, dans un simple but d'information, puisque aucun changement n'est recommandé dans la méthode actuelle de préparer le budget des immobilisations sur une base de caisse. La distinction entre les dépenses courantes et les immobilisations pourrait se limiter aux crédits d'immobilisation, mettons d'une valeur de plus de $50,000 et d'une vie utile de plus de dix ans. Le coût de certains outillages très coûteux pourrait être imputé sur le compte d'un fonds renouvelable et être réparti sur la vie utile des outillages dans les

cas où cela permettrait de fournir des renseignements plus intéressants.

15 Le sommaire n'ayant pour but que de communiquer des renseignements, on simplifierait les choses en arrondissant les chiffres au millier de dollars le plus rapproché. Pour donner une idée des changements proposés, la forme projetée du Sommaire par ministère est illustrée dans le fac-similé 7.

16 Ni le sommaire actuel ni celui du fac-similé 7 ne classifie les dépenses estimatives par fonction. L'addition de deux tableaux fournirait ce renseignement utile. Le premier tableau, «Sommaire par fonction», serait présenté sous les mêmes rubriques que le «Sommaire par ministère»; mais il répartirait les dépenses d'après huit fonctions principales et diverses sous-catégories, indiquant la somme et le pourcentage pour chaque fonction par rapport aux dépenses globales. Pour les fins de l'exemple donné au fac-similé 8 on a reclassifié le Budget principal des dépenses de 1961–1962.

17 Comme complément au tableau intitulé «Sommaire par fonction», on pourrait utilement distribuer le coût total de chaque fonction d'après les crédits d'un ministère compris dans la fonction. Le fac-similé 9, «Sommaire par fonction et service», indique la façon dont on pourrait procéder dans le cas des crédits de la rubrique «Transports et communications» de la fonction «Commerce et industrie».

Section des crédits

18 Dans le Budget des dépenses, la section des crédits définit juridiquement le crédit et en indique la somme dans chaque cas; on y compare la prévision avec le chiffre de l'année précédente (calculé d'après la méthode indiquée ci-dessus) en indiquant l'augmentation ou la diminution suivant le cas. D'ordinaire, le texte et les sommes inscrits dans les lois de subsides approuvées par le Parlement correspondent exactement au libellé de ces crédits.

19 Le fac-similé 10, qui reproduit une page des crédits du ministère des Transports, donne une idée du texte et de la disposition utilisée présentement dans la section des crédits du Budget des dépenses.

20 Un crédit statutaire, accompagné du signe (S), figure au haut de la page modèle (voir fac-similé 10). Puisque cette dépense a été antérieurement approuvée en vertu d'une loi et qu'elle est de nature permanente, elle n'est indiquée qu'à titre de renseignement, le Parlement n'ayant pas à voter cette somme.

21 La répartition des crédits entre «Administration, exploitation et entretien» et «Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel» est caractéristique d'une coutume et d'une phraséologie communes aux prévisions budgétaires de plusieurs ministères. Même si dans certains cas on ajoute quelques mots pour assurer une autorisation qui ne serait peut-être pas couverte par cette formule générale, la description ne donne qu'une très vague idée des services que vise le crédit.

22 Le crédit nº 40 (voir fac-similé 10) est un exemple du recours à un crédit pour obtenir une autorisation allant à l'encontre d'une autre mesure législative. Ce crédit autorise le ministère à passer des contrats, même quand il ne reste pas assez de fonds disponibles dans un crédit que la Chambre des communes a déjà approuvé ou dont elle est saisie. L'article 30 de la Loi sur l'administration financière limiterait normalement le droit d'un ministère de prendre des engagements contractuels comportant des dépenses pour des années financières subséquentes.

23 Un poste des crédits supplémentaires de 1961–1962 illustre une autre utilisation du Budget des dépenses à des fins législatives.

Fac-similé 7 — PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DU «SOMMAIRE PAR MINISTÈRE»

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962–1963,
COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961–1962
SOMMAIRE PAR MINISTÈRE

Budget principal des dépenses, 1962–1963			*Budget principal des dépenses, 1962–1963*				
Ordinaires	*Immobilisations*	*Ministère*	*À voter (net)*	*Statutaires*	*Total*	*Prévisions pour 1961-1962*	*Augmentation ou (Diminution)*
			(en milliers de dollars)				
—	—	Agriculture	—	—	—	—	—
—	—	Énergie atomique	—	—	—	—	—
...							
—	—	Affaires des anciens combattants	—	—	—	—	—
—	—	Totaux	—	—	—	—	—
		Déficit du National-Canadien				—	—
		Déficit d'Air-Canada				—	—
		Compte de stabilisation des prix agricoles				—	—
—	—	Total des dépenses budgétaires	—	—	—	—	—
		Prêts, placements et avances	—	—	—	—	—
		Caisse de sécurité de la vieillesse		—	—	—	—
		Total des dépenses	—	—	—	—	—

Concordance des prévisions de 1961–1962
(en milliers de dollars)

Budget principal des dépenses	—
Budgets supplémentaires déjà déposés	—
Autres budgets supplémentaires prévus	—
	—
Estimation des soldes tombés en annulation	—
Total des prévisions	—

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1961-1962, COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1960-1961—SOMMAIRE PAR FONCTION

Budget principal des dépenses, 1961-1962				*Budget principal des dépenses, 1961-1962*				
Ordinaires	*Immobilisations*	*Numéro des fonctions*	*Fonction*	*À voter (net)*	*Statutaires*	*Total*	*Prévisions pour 1960-1961*	*Augmentation ou (Diminution)*
				(en milliers de dollars)				
		01	SÉCURITÉ NATIONALE:					
1,229,295	389,131		Services de la défense	1,555,031	63,395	1,618,426	1,564,274	54,152
22,690	—		Autres	22,690	—	22,690	26,764	(4,074)
1,251,985	389,131		Total (fonction)	1,577,721	63,395	1,641,116	1,591,038	50,078
20.8%	54.0%		% du total	44.1%	2.0%	24.4%	24.6%	
86,792	1,242	02	AFFAIRES INTERNATIONALES	87,998	36	88,034	92,496	(4,462)
1.4%	.2%		% du total	2.5%	—	1.3%	1.4%	
284,091	6,469	03	PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS ET PRESTATIONS	287,860	2,700	290,560	290,852	(292)
4.7%	.9%		% du total	8.0%	.1%	4.3%	4.5%	
		04	SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL					
1,283,426	—		Aide aux particuliers	—	1,283,426	1,283,426	1,249,132	34,294
343,792	—		Coûts partagés et subventions	73,792	270,000	343,792	252,243	91,549
13,315	438		Recherches sur la santé: aide et développement	13,753	—	13,753	11,877	1,876
71,449	192		Services de bien-être et de placement	71,641	—	71,641	64,222	7,419
5,659	5,331		Autres	10,990	—	10,990	7,332	3,658
1,717,641	5,961		Total (fonction)	170,176	1,553,426	1,723,602	1,584,806	138,796
28.6%	.8%		% du total	4.7%	49.3%	25.6%	24.5%	
		05	COMMERCE ET INDUSTRIE					
416,156	176,009		Transport et communications	526,076	66,089	592,165	543,336	48,829
3,676	551		Services industriels	4,227	—	4,227	3,681	546
107,326	32,764		Conservation et mise en valeur des ressources naturelles	140,048	42	140,090	120,095	19,995
110,021	—		Aide à l'industrie primaire	47,841	62,180	110,021	155,953	(45,932)
91,126	23,990		Recherches	115,116	—	115,116	108,945	6,171
14,820	1,429		Autres	16,172	77	16,249	14,919	1,330
743,125	234,743		Total (fonction)	849,480	128,388	977,868	946,929	30,939
12.4%	32.6%		% du total	23.7%	4.1%	14.6%	14.6%	
773,124	—	06	SERVICE DE LA DETTE	—	773,124	773,124	797,456	(24,332)
12.9%	—		% du total	—	24.6%	11.5%	12.3%	
		07	ADMINISTRATION GÉNÉRALE					
543,354	—		Subventions aux provinces	6,000	537,354	543,354	533,420	9,934
24,700	—		Paiements sans conditions aux municipalités	24,700	—	24,700	24,450	250
84,830	11,017		Protection des personnes et des biens	84,964	10,883	95,847	85,205	10,642
103,638	16,472		Activités récréatives et culturelles	120,110	—	120,110	111,254	8,856
79,103	30,810		Affaires du Nord et des Indiens	108,350	1,563	109,913	102,462	7,451
294,528	24,087		Charges administratives et autres	260,311	58,304	318,615	285,220	33,395
1,130,153	82,386		Total (fonction)	604,435	608,104	1,212,539	1,142,011	70,528
18.8%	1.4%		% du total	16.9%	19.3%	18.0%	17.7%	
22,836	654	08	AUTRES DÉPENSES	4,083	19,402	23,485	22,685	800
.4%	.1%		% du total	.1%	.6%	.3%	.4%	
6,009,742	720,586		TOTAL	3,581,753	3,148,575	6,730,328	6,468,273	262,055
100.0%	100.0%			100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
		AJOUTER:	Transport et communications:					
			Déficit du National-Canadien	—	—	—	67,842	
			Déficit d'Air-Canada	—	—	—	2,607	
							70,449	
			Conservation et mise en valeur des ressources nationales:					
			Compte de stabilisation des prix agricoles	—	—	—	69,504	
			TOTAL DES DÉPENSES	3,581,753	3,148,575	6,730,328	6,608,226	

Fac-similé 9—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DU «SOMMAIRE PAR FONCTION ET SERVICE»

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1961-1962,
COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1960-1961
SOMMAIRE PAR FONCTION ET SERVICE

Budget principal des dépenses, 1961-1962		Page	COMMERCE ET INDUSTRIE—TRANSPORT ET COMMUNICATIONS	Budget principal des dépenses, 1961-1962			Prévisions pour 1960–1961	Augmentation ou (Diminution)
Ordinaires	Immobilisations		Services	A voter (Net)	Statutaires	Total		
				(en milliers de dollars)				
			MINISTÈRE DES TRANSPORTS:					
3,384	12		Administration centrale....	3,396	—	3,396	3,057	339
34,571	28,821		Services de la marine........	63,392	—	63,392	48,372	15,020
25,321	7,031		Services des chemins de fer et des navires à vapeur..	32,352	—	32,352	30,562	1,790
114	—		Pensions et autres prestations..............................	114	—	114	102	12
77,808	77,551		Services de l'air.................	155,359	—	155,359	137,395	17,964
551	—		Commission des transports aériens............................	551	—	551	592	(41)
18,338	—		Commission des transports	6,249	12,089	18,338	23,277	(4,939)
6,636	—		Commission maritime canadienne.....................	6,636	—	6,636	6,744	(108)
200	5,990		Conseil des ports nationaux	6,190	—	6,190	800	5,390
960	163		Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.........................	1,123	—	1,123	2,143	(1,020)
167,883	119,568		Somme partielle........	275,362	12,089	287,451	253,044	34,407
			MINISTÈRE DES POSTES:					
2,174	—		Administration centrale....	2,174	—	2,174	2,073	101
118,936	2,104		Exploitation, y compris l'administration.............	121,040	—	121,040	113,807	7,233
64,031	150		Transport—Trafic postal par terre, par air et par eau, y compris l'administration.......................	64,181	—	64,181	63,000	1,181
185,141	2,254		Somme partielle........	187,395	—	187,395	178,880	8,515
			MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS:					
—	6,027		Construction, acquisition, réparations et améliorations importantes, etc.—édifices publics..............	6,027	—	6,027	7,775	(1,748)
7,794	36,297		Services du génie (ports et rivières).........................	44,091	—	44,091	38,153	5,938
55,338	11,863		Services du génie (aménagement)......................	13,201	54,000	67,201	65,484	1,717
63,132	54,187		Somme partielle........	63,319	54,000	117,319	111,412	5,907
416,156	176,009		Total..............................	526,076	66,089	592,165	543,336	48,829

Fac-similé 10—PRÉSENTATION ACTUELLE DES CRÉDITS—SECTION DES CRÉDITS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

BUDGET DES DÉPENSES 1962-1963

TRANSPORTS

Nº du crédit	Affectation	1962-1963	1961-1962	Changements	
				Augmentation	Diminution
		$	$	$	$
	A—MINISTÈRE				
(S)	Ministre des Transports—Traitement et indemnité d'automobile (Détail à la page 399)	17,000	17,000		
1	Administration centrale (Détail à la page 399)	3,703,400	3,443,285	260,115	
	SERVICES DE LA MARINE				
5	Administration des services de la marine, y compris celle des agences (Détail à la page 400)	1,150,600	1,032,610	117,990	
	Aides à la navigation—				
10	Administration, exploitation et entretien, y compris les contributions, à titre de membre des organismes internationaux, selon le détail des affectations (Détail à la page 401)	6,410,300	6,380,090	30,210	
15	Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel (Détail à la page 402)	6,870,000	5,290,000	1,580,000	
	Canaux—				
20	Administration, exploitation et entretien (Détail à la page 402)	2,571,700	2,398,550	173,150	
25	Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel, y compris les versements aux provinces ou aux municipalités, à titre de contributions, pour des constructions qu'elles ont faites (Détail à la page 403)	2,210,700	1,850,230	360,470	
	Chenal maritime du Saint-Laurent et du Saguenay—				
30	Administration, exploitation et entretien (Détail à la page 403)	1,151,600	1,062,255	89,345	
35	Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel (Détail à la page 404)	4,850,000	4,952,000		102,000
	Service de la marine canadienne—				
40	Administration, exploitation et entretien, y compris l'autorisation, nonobstant les dispositions de l'article 30 de la Loi sur l'administration financière, de prendre pour l'année courante des engagements ne dépassant pas $23,394,000 (Détail à la page 405)	22,222,500	20,097,522	2,124,978	
45	Construction ou acquisition de navires et de matériel (Détail à la page 406)	16,500,000	14,500,000	2,000,000	
	Règlement sur la marine, y compris les sections du pilotage et de signalisation maritime—				
50	Administration, exploitation et entretien, y compris les subventions et les contributions selon le détail des affectations (Détail à la page 406)	3,281,800	3,602,617		320,817
55	Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel (Détail à la page 409)	1,449,800	2,229,000		779,200
		68,669,000	63,394,874	5,274,126	

Le crédit nº 546 du ministère de la Défense nationale est ainsi conçu:

Pour autoriser le conseil du Trésor à établir un règlement relatif au calcul comme service ouvrant droit à pension, pour les fins de la Loi sur la pension de retraite des forces canadiennes, de toute période qui ne pourrait autrement compter comme telle. . . $1.

Cette autorisation, au lieu d'être prévue dans les crédits, aurait pu être obtenue autrement en modifiant la loi appropriée. Dans certains cas, cette pratique est commode et raisonnable, bien qu'elle puisse rendre difficile la présentation du Budget des dépenses d'une manière qui en facilite l'examen et l'approbation.

24 Au cours du présent rapport, il a été recommandé que le nombre des crédits soit réduit afin de faciliter l'établissement de budgets par programme. Les crédits des services de la marine du ministère des Transports illustrent la simplification possible. Comme le montre le fac-similé 11, les onze crédits du fac-similé 10 pourraient se ramener à quatre.

25 Le libellé modifié permet une présentation moins volumineuse, plus simple et plus claire, et donne tout autant de renseignements si l'on utilise en même temps la présentation revisée de la section du détail des affectations ci-dessous.

Section du détail des affectations

26 Le détail présenté relativement à un crédit type, qui n'est pas un crédit d'immobilisation, est illustré dans le fac-similé 12 qui est tiré du budget principal des dépenses de 1962–1963 du ministère des Transports. Les détails qu'il donne, fondés sur les articles courants de dépense, sont surtout précieux à des fins statistiques. Il est douteux que ces renseignements soient nécessaires dans le budget; mais si tel est le cas, un tableau placé à la fin de la partie consacrée à chaque ministère serait plus concis et aussi utile.

27 Le même crédit, y compris d'autres frais administratifs actuellement répartis entre les autres crédits, pourrait être présenté selon l'exemple du fac-similé 13. Un crédit d'exploitation pourrait être présenté selon le modèle du fac-similé 14.

28 Quant aux crédits relatifs aux immobilisations, la façon habituelle de les présenter ne renseigne guère, comme on le constate dans le fac-similé 15.

Ce crédit ne fournit aucun autre renseignement. De plus, on peut aisément se rendre compte de la carence actuelle, quand on considère les dépenses prévues pour 1961–1962 ($4,000,000) en regard des chiffres utilisés à des fins de comparaison pour 1961–1962 ($5,290,000).

29 Le fac-similé 16 fournit un exemple de présentation améliorée, mais encore insuffisante du point de vue des renseignements qu'il donne sur un crédit d'immobilisations. L'exemple est tiré du budget des dépenses du même ministère.

30 On pourrait améliorer considérablement la présentation si on groupait en un seul tous les crédits d'immobilisations des services de la marine de façon à les faire apparaître comme dans le fac-similé 17.

31 Lorsque les crédits d'immobilisations comprennent d'importants projets, mais qu'une partie seulement du coût total en est demandée dans le crédit dont la Chambre est saisie, il est nécessaire de fournir plus de détails à l'appui. Il faudrait présenter, comme dans le fac-similé 17, le coût total estimatif, les dépenses déjà faites et les dépenses futures prévues.

32 Le fac-similé 18 indique la façon dont on pourrait présenter le détail du nouveau crédit pour les subventions, contributions et pensions.

33 Les services que fournissent gratuitement certains ministères aux ministères usagers figurent, à l'heure actuelle, au commencement de la partie relative au détail des affectations sans autre référence au crédit ou au domaine d'activité du ministère qui utilise ces services. Le fac-similé 19, tiré du budget des dépenses du ministère des Transports, en fournit un exemple.

34 Quand des revenus proviennent directement des services fournis, les recettes de l'année en cours et des deux années précédentes sont présentées comme l'indique le fac-similé 20 tiré du crédit «Aides à la navigation».

35 L'établissement du budget par programme exige que les services qui sont actuellement fournis gratuitement soient désormais facturés aux ministères qui les utilisent et que les revenus qui proviennent directement d'une activité gouvernementale soient déduits du coût de cette activité. Par conséquent, les renseignements du fac-similé 20 ne seront plus requis sous la forme actuellement en usage. Par contre, le coût brut des services autorisés par le crédit serait indiqué dans le détail de chaque crédit en séparant les traitements et les salaires de tous les autres frais. Le nombre de postes par rapport au montant estimatif des traitements et salaires serait aussi mentionné. On indiquerait séparément les recouvrements d'autres ministères et organismes ainsi que les revenus connexes que le ministère est autorisé à défalquer. Le coût net qui en résulterait correspondrait à l'estimation du coût total du programme. Le fac-similé 13 indique la façon dont ces montants pourraient être présentés.

Conclusion

36 Les articles courants de dépense sur lesquels se fonde la présente forme du budget des dépenses n'ont presque pas de valeur du point de vue du contrôle financier; la présentation du budget par programme atteindrait mieux ce but. La présentation actuelle du budget des dépenses n'indique au Parlement

Fac-similé 11—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DES CRÉDITS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

BUDGET DES DÉPENSES, 1962–1963
TRANSPORTS

Budget des dépenses, 1962-1963							
Ordinaires	*Immobilisations*	*N° du crédit*	*N° de la page*	*Services*	*Estimations 1962-63*	*Prévisions 1961-62*	*Augmentation ou (Diminution)*
$	$				$	$	$
				Services de la Marine:			
—	—	401	4	Administration	—	—	—
—	—	402	6	Exploitation et entretien	—	—	—
—	—	403		Immobilisations	—	—	—
—	—	404		Subventions, contributions et pensions	—	—	—

Fac-similé 12—PRÉSENTATION ACTUELLE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT ORDINAIRE

BUDGET DES DÉPENSES 1962-1963

Emplois (hommes-année)		Détail des affectations	Montant	
1962-63	1961-62		1962-63	1961-62
			$	$
		SERVICES DE LA MARINE		
		Crédit 5—Administration des services de la marine, y compris celle des agences		
		Emplois titularisés		
		Administration et professions:		
1	1	Fonctionnaire supérieur 3 ($16,500–$18,000)....		
1	1	Fonctionnaire supérieur 1 ($14,000–$15,000)..		
2	1	($10,000–$12,000)........		
8	9	($8,000–$10,000)........		
22	10	($6,000–$8,000)........		
		Technique, exploitation et services:		
1	1	($8,000–$10,000)........		
4	2	($6,000–$8,000)........		
29	28	($4,000–$6,000)........		
35	35	(Moins de $4,000)........		
		Écritures:		
77	79	($4,000–$6,000)........		
70	67	(Moins de $4,000)........		
2	2	(Service continu)........		
252	236			
(251)	(235)	Effectif constant........	1,062,075	950,890
(1)	(1)	Emplois intermittents et autres........	2,700	2,700
(252)	(236)	Traitements et salaires........(1)	1,064,775	953,590
		Surtemps........(1)	6,000	5,000
		Indemnités........(2)	1,800	1,620
		Frais de voyage et de déménagement........(5)	23,000	16,000
		Transport: chemin de fer et camion........(6)	1,325	900
		Affranchissement........(7)	6,600	6,000
		Téléphone et télégrammes........(8)	22,000	22,000
		Papier, fournitures et accessoires de bureau......(11)	17,000	17,000
		Fournitures et approvisionnements........(12)	5,000	5,000
		Location de bâtiments........(15)	....	2,400
		Services de ville........(19)	2,125	2,125
		Divers........(22)	975	975
			1,150,600	1,032,610

	Dépense
1959–1960........	$ 837,861
1960–1961........	998,400
1961–1962 (estimation)........	1,080,000

Fac-similé 13—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT ADMINISTRATIF

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962–1963, COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961–1962

SERVICES — TRANSPORTS

Crédit nº 401

Services de la Marine—Administration (à voter) .... $————

Traitements et autres frais administratifs du bureau principal et des bureaux établis en dehors d'Ottawa.

Détail	*Estimations 1962-63*	*Prévisions 1961-62*	*Augmentation ou (Diminution)*
	$	$	$
Programme par forme d'activité			
Administration des services de la marine	—	—	—
Aides à la navigation	—	—	—
Canaux	—	—	—
Chenaux maritimes	—	—	—
Service de la marine canadienne	—	—	—
Règlements sur la marine—			
Montréal	—	—	—
Pilotage	—	—	—
Inspection des navires à vapeur	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—
Comprenant:			
Traitements et salaires	(—)—	(—)—	(—)—
Autres dépenses	—	—	—
	—	—	—
Moins: Recouvrements d'autres ministères ou organismes	—	—	—
	—	—	—
Moins: Revenus connexes	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—

N.B.—Le montant indiqué entre parenthèses représente le nombre d'emplois autorisés exprimé en hommes-année.

Fac-similé 14—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962–1963, COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961–1962
SERVICES—TRANSPORTS

Crédit nº 402

Services de la marine—Exploitation et entretien (à voter)................................ $————

Le Service des aides à la navigation est chargé du fonctionnement et de l'entretien des phares, des feux, des bateaux-phares, des sirènes de brume, des bouées et des balises des régions côtières, des voies d'eau intérieures et de celles des Grand lacs. Les aides en question se composent de 4 bateaux-phares, de 3,022 feux de types divers, de 1,259 bouées lumineuses et bouées à signaux, de 428 sirènes de brume et de 10,449 autres aides flottantes diverses.

On prévoit l'exploitation quotidienne et l'entretien ininterrompu des divers canaux englobant le réseau de canaux secondaire, ce qui comprend 110 écluses et des ouvrages connexes comme des barrages d'alimentation et des déversoirs, des bâtiments, des routes, 109 ponts amovibles, de nombreux ponts fixes, des bassins, des quais et des biefs. Le réseau comprend les canaux Rideau, Trent, Murray, Carillon-Grenville, Chambly, Sainte-Anne, Saint-Ours, Canso et Saint-Pierre.

On prévoit des services de pilotage dans les régions qui ressortissent au ministre en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Détail	*Estimations 1962-63*	*Prévisions 1961-62*	*Augmentation ou (Diminution)*
Programme par forme d'activité	$	$	$
Aides à la navigation:			
Enlèvement des entraves	—	—	—
Réparation des quais	—	—	—
Agences	—	—	—
Canaux:			
Nouvelle-Écosse	—	—	—
Québec	—	—	—
Rideau	—	—	—
Trent et Murray	—	—	—
Districts de pilotage:			
Saint-Jean (Terre-Neuve)	—	—	—
Labrador	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—
Comprenant:			
Traitements et salaires	(—)—	(—)—	(—)—
Autres dépenses	—	—	—
	—	—	—
Moins: Recouvrements d'autres ministères ou organismes	—	—	—
	—	—	—
Moins: Revenus connexes	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—

Fac-similé 15—PRÉSENTATION ACTUELLE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT D'IMMOBILISATIONS

BUDGET DES DÉPENSES, 1962–1963

Emplois (hommes–année) 1962-63	Emplois (hommes–année) 1961-62	Détail des affectations	Montant 1962-63	Montant 1961-62
			$	$
		Crédit 15—Aides à la navigation—Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel		
		Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages et terrains.....(13)	7,233,500	5,418,850
		Construction ou acquisition de matériel..(16)	952,620	730,360
			8,186,120	6,149,210
		Moins—Péremption prévue.....(34)	1,316,120	859,210
			6,870,000	5,290,000
		Dépense		
		1959–1960.....$ 3,965,422		
		1960–1961..... 2,630,403		
		1961–1962 (estimation)..... 4,000,000		

Fac-similé 16 — PRÉSENTATION ACTUELLE DES CRÉDITS — SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES — CRÉDIT D'IMMOBILISATIONS (PLUS DÉTAILLÉ)

BUDGET DES DÉPENSES, 1962–1963

Emplois (hommes–année) 1962-63	Emplois (hommes–année) 1961-62	Détail des affectations	Montant 1962-63	Montant 1961-62
		A—MINISTÈRE (*Suite*)	$	$
		SERVICE DE LA MARINE (*Suite*)		
		Crédit 45 — Service de la marine canadienne — Construction ou acquisition de navires et de matériel		
		Brise-glace léger, baliseur pour desservir les Maritimes (coût estimatif $5,000,000)	575,000	
		Brise-glace à trois hélices (coût estimatif $15,000,000)	1,500,000	1,320,000
		Navire de réparation de câbles et brise-glace (coût estimatif $9,000,000)	2,400,000	2,100,000
		Baliseur, agence de Sorel (P.Q.) (pour remplacer le *Verchères*) (coût estimatif $1,000,000)	525,000	1,140,000
		Baliseur, agence de Prescott (Ont.) (pour remplacer le *Grenville*) (coût estimatif $2,100,000)	908,955	1,960,000
		Bateau de travaux, agence de Prescott (Ont.) (coût estimatif $500,000)	300,000	160,000
		Bateau de travaux, agence de Prince-Rupert (C.-B.) (coût estimatif $900,000)	600,000	320,000
		Bateau de travaux, fleuve MacKenzie (T. N.-O.) (coût estimatif $310,000)	279,000	187,500
		Deux navires météorologiques, côte ouest, (pour remplacer le *Stonetown* et le *St. Catharines*) (coût estimatif $18,000,000)	4,800,000	2,800,000
		Ravitailleur pour transport septentrional (coût estimatif $3,000,000)	2,200,000	1,450,000
		Huit bateaux de service, 2 pour service sur la côte est, 2 sur la côte ouest et 4 sur les Grands Lacs (coût estimatif $4,217,000)	2,205,000	2,785,000
		Matériel de débarquement pour les opérations de ravitaillement dans le Nord	50,000	50,000
		Recherches et plans et devis de navires et services professionnels connexes pour répondre aux besoins futurs	350,000	200,000
		Montant prévu pour la mise en chantier de deux navires destinés à remplacer des navires ou à en augmenter le nombre	500,000	
		Construction ou acquisition de matériel	150,000	150,000
		Non requis pour 1962–1963	....	767,500
			17,342,955	15,390,000
		Moins—Péremption prévue	842,955	890,000
		(16)	16,500,000	14,500,000
		Dépense		
		1959–1960 .... $16,015,748		
		1960–1961 5,044,260		
		1961–1962 (estimation) 4,095,970		

Fac-similé 17—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT D'IMMOBILISATIONS

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962–1963,
COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961–1962
SERVICES—TRANSPORTS

Crédit nº 403

Services de la marine—Immobilisations (à voter)... $ —

On comprend dans les aides à la navigation la construction de phares, de jetées de phares, d'habitations pour les gardiens de phares, d'abris de sirène de brume, de brise-lames, de digues, de balises, de routes d'accès et d'autres installations du même ordre nécessaires au service des phares. Bon nombre d'établissements des dépôts des agences sont vétustes et ne répondent plus aux besoins actuels en ce qui concerne les installations d'amarrage pour les navires du ministère, les magasins, les ateliers et les bureaux des agences. Le ministère a un programme de reconstruction des installations et des dépôts des agences qui comprend l'aménagement de quais permanents, de bassins, de magasins-bureaux et d'ateliers modernes. Le ministère a également un programme de construction de jetées principales pour stations de phares, destinées à remplacer les bateaux-phares actuellement en service. Non seulement ces installations fourniront des aides plus sûres à la navigation, mais elles permettront de réduire considérablement les frais d'exploitation. Le programme prévoit l'acquisition de nouvelles machines, de matériel d'atelier, de bouées, de grues, de bateaux à moteur, d'outils et autre équipement amovible. Au programme du ministère s'inscrit aussi la délimitation des eaux de Terre-Neuve conformément aux normes utilisées dans les autres eaux canadiennes.

Détail	*Estimations 1962-63*	*Prévisions 1961-62*	*Augmentation ou (Diminution)*
	$	$	$
Programme par forme d'activité			
Aides à la navigation:			
Dépôts d'agences—quais et bâtiments............	—	—	—
Habitations..	—	—	—
Jetées de phares, feux, tours et feux d'alignement..	—	—	—
Autres..	—	—	—
	—	—	—
Canaux:			
Structures d'écluses...	—	—	—
Ponts..	—	—	—
Autres..	—	—	—
Chenaux de navigation:			
Dragage de chenaux—Fleuve Saint-Laurent et rivière Saguenay..	—	—	—
Maquette hydraulique de la section du Saint-Laurent non soumise à l'influence de la marée..	—	—	—
	—	—	—

Fac-similé 17—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT D'IMMOBILISATIONS—Fin

Règlements de la marine—Inspection des navires à vapeur			
Slips de carénage et quai	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—
Comprenant:			
Autres dépenses	—	—	—

Engagements ultérieurs	*Estimation du coût total*	*Dépense jusqu'à 1961-62*	*Estimations 1962-63*	*Années futures*
Aides à la navigation	$	$	$	$
Reconstruction du dépôt de l'agence de Charlottetown	—	—	—	—
Prolongement du quai de dépôt de l'agence de Dartmouth, N.-É.	—	—	—	—
Bureau-quai du dépôt de l'agence de Saint-Jean, N.-B.—Magasins et ateliers	—	—	—	—
Agence de Prince-Shoal, Québec—superstructure de jetée de phare et matériel de phare	—	—	—	—
Québec—Réfection annuelle du pavage du quai et des amortisseurs en caoutchouc des docks	—	—	—	—
Agence de Prescott—Magasins et ateliers du dépôt de l'agence	—	—	—	—
South East Bend, chenal de raccourci, jetée et feux d'alignement	—	—	—	—
Feux de la jetée du canal Beauharnois	—	—	—	—
Agence de Prince-Rupert—Reconstruction du dépôt de l'agence	—	—	—	—
Travaux divers dont le coût total est estimé à moins de $250,000	—	—	—	—
Moins: Services dont l'exécution dans l'année est incertaine	—	—	—	—
	—	—	—	—
Canaux				
Canal Trent—Installations de navigation à Big-Chute et Swift-Rapids	—	—	—	—
Travaux divers dont le coût total est estimé à moins de $250,000	—	—	—	—

Règlements de la marine—Inspection des navires à vapeur				
Travaux divers dont le coût total est estimé à moins de $250,000	—	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—	—

Fac-similé 18—PRÉSENTATION SUGGÉRÉE DES CRÉDITS—SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES—CRÉDIT POUR SUBVENTIONS, CONTRIBUTIONS ET PENSIONS

BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES, 1962–1963, COMPARÉES AUX DÉPENSES PRÉVUES POUR 1961–1962 SERVICES—TRANSPORTS

Crédit nº 404

Services de la marine—Subventions, contributions et pensions (à voter)............. $ —

Des cours de navigation, de mécanique et de manœuvre sont dispensés avec la participation financière des provinces et ont pour objet de préparer les candidats aux examens qui leur donneront droit à des certificats de compétence de second, de lieutenant, de capitaine et de mécanicien de marine.

Des subventions sont accordées à des institutions d'aide aux marins, établies dans les ports du littoral et de l'intérieur. Ces refuges ou foyers offrent des installations récréatives, des repas et un logement à un prix modique et aident également les marins de diverses manières au cours de la saison de navigation. Ce sont des organisations non confessionnelles qui rendent un service essentiel au Canada.

La subvention accordée à une compagnie de sauvetage de Montréal vise à assurer le maintien constant d'une organisation suffisamment efficace pour venir promptement au secours des navires en détresse qui naviguent sur le Saint-Laurent et au large de la côte orientale du Canada. Dès l'ouverture de la saison de navigation sur le fleuve et dans le golfe du Saint-Laurent et jusqu'à la date de clôture, l'entrepreneur doit constamment tenir prêts des bateaux de sauvetage modernes et efficaces, munis du matériel approprié et d'un personnel compétent.

On consacre chaque année un montant déterminé aux récompenses qui seront décernées aux équipages des bateaux de sauvetage et à d'autres sauveteurs venus au secours des équipages de navires en détresse au large des côtes canadiennes.

Le ministère verse des contributions minimes à titre de membre de l'Association internationale des administrations de phares et balises, et de l'Association internationale permanente des congrès de navigation dont les mécaniciens de marine du ministère bénéficient.

Détail	*Estimations 1962-63*	*Prévisions 1961-62*	*Augmentation ou (Diminution)*
	$	$	$
Programme par forme d'activité			
Cours de navigation, de mécanique et de manœuvre—			
Administrations provinciales de l'instruction:			
Terre-Neuve	—	—	—
Nouvelle-Écosse	—	—	—
Québec	—	—	—
Colombie-Britannique	—	—	—
	—	—	—
Institutions d'aide aux marins	—	—	—
Subvention au sauvetage—Foundation Maritime Limited	—	—	—
Pensions aux anciens pilotes	—	—	—
Divers	—	—	—
Coût total du programme	—	—	—
Comprenant:			
Autres dépenses	—	—	—

Fac-similé 19—PRÉSENTATION ACTUELLE DE LA RÉPARTITION DES FRAIS DES SERVICES COMMUNS FOURNIS PAR DES MINISTÈRES

TRANSPORTS

Emplois (hommes-année)		Détail des affectations	Montant	
1962-63	1961-62		1962-1963	1961-1962
			$	$
		A—MINISTÈRE		
		Valeur approximative des services importants, non compris dans le présent budget		
		Logement (fourni par le ministère des Travaux publics)........	1,750,000	
		Logement (dans les bâtiments du ministère)	5,300,000	
		Services de comptabilité et d'émission de chèques (Contrôleur du Trésor)........	890,200	
		Cotisations au Compte de pension de retraite (ministère des Finances)........	3,807,800	
		Primes d'assurance chirurgicale-médicale des fonctionnaires (ministère des Finances)......	408,000	
		Indemnisation des employés de l'État pour accidents de travail (ministère du Travail)..	245,500	
		Transport du courrier en franchise (Postes)....	166,600	
			12,568,100	

Fac-similé 20—PRÉSENTATION ACTUELLE DES REVENUS CONNEXES

	Dépense	*Recette*
1959–1960........	$ 5,911,916	$ 889,732
1960–1961........	7,497,815	972,615
1961–1962 (estimation)........	6,527,275	975,000

que la destination des fonds; la présentation recommandée indiquerait aussi pourquoi les fonds sont requis. Toutes les initiatives du gouvernement apparaîtraient comme des programmes distincts. Les programmes de même nature seraient groupés sous un seul crédit. Les crédits s'appliquant à la même fonction seraient réunis dans le «Sommaire par fonction et par service» et le total serait présenté dans le «Sommaire par fonction». De la sorte, le parlementaire serait en mesure d'analyser le Budget des dépenses de façon

progressive, d'abord par les renseignements détaillés sur chaque programme, et ensuite par l'ensemble de totaux bien clairs.

COMPTES PUBLICS

Comptes publics de 1960-1961

37 En 1961, le Comité permanent des comptes publics a déclaré qu'il avait étudié la forme des Comptes publics «quant à la clarté, la précision et l'élégance» et «du point de vue de la nécessité et de l'importance relative des renseignements donnés, en se demandant s'il était opportun de les inclure dans les Comptes publics plutôt que dans certains autres documents comme, par exemple, les rapports annuels des ministères présentés à la Chambre des communes». Les changements recommandés ont été inclus dans les Comptes publics de 1960–1961. Pour la première fois les comptes publics ont été présentés en trois volumes:

	Nombre de pages
Vol. I Revue et états financiers	246
Vol. II Détail des dépenses et des recettes	926
Vol. III États financiers des sociétés de la Couronne	146
	1,318

38 Les comptes publics ont bénéficié de ces changements. L'adoption de la nouvelle forme proposée pour le budget des dépenses rendrait possibles d'autres améliorations. Toutefois, on n'aurait pas besoin de répéter dans les Comptes publics le détail des affectations de chaque crédit inscrit dans le Budget des dépenses.

39 De plus, on donne des listes très détaillées des paiements faits aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, aux fonctionnaires recevant $8,000 ou plus, par année, ainsi qu'aux fournisseurs et aux entrepreneurs recevant $5,000 ou plus ($25,000 dans le cas de la Défense nationale). Cette méthode ancienne coûte cher et a perdu toute utilité.

40 Les détails sur les postes qui ne sont pas présentés séparément dans le Budget des dépenses ne devraient être donnés que pour expliquer des variations importantes entre les affectations et les dépenses, ou bien entre les recettes prévues et les recettes obtenues. A moins que les renseignements suivants ne soient assez importants pour être détaillés dans le Budget des dépenses, ils devraient être rayés des Comptes publics:

a) Affectations maintenues uniquement pour fins d'exploitation
b) Contrats de construction et autres
c) Achat de terrains
d) Subventions et autres versements au titre de l'assistance
e) Énumérations des autres dépenses, y compris les traitements, les frais de déplacement, les honoraires professionnels, les congés d'études, les noms des fournisseurs et des entrepreneurs.

41 En 1961, on a estimé pour le bénéfice du Comité des comptes publics que la compilation, la transcription à la machine, la rédaction, la correction d'épreuves et la traduction des Comptes publics représentaient 34,000 hommes-heure ou environ 17 hommes-année à un coût estimatif d'environ $93,500; en outre, l'impression a coûté plus de $28,000.

42 Les Comptes publics ne constituent pas un document de contrôle, mais bien un moyen de faire rapport au Parlement de la gestion financière des ministères et du gouvernement, ainsi que des faits essentiels concernant les finances fédérales. On ne peut pas justifier l'inclusion de beaucoup des détails qui y sont insérés présentement en déclarant que la publication de tels renseignements agit comme un élément de contrainte sur les fonctionnaires. Le remède se trouve dans une revision des formes actuelles de contrôle interne. Il est probable que le rapport de l'auditeur général sur les dépenses exagérées et les abus au sein du service public serait plus efficace.

43 La forme de présentation des comptes publics devrait être claire et moins encombrée. On ne devrait pas permettre que des détails obscurcissent les points vraiment importants. La forme actuelle insiste tellement sur les détails qu'il est extrêmement difficile de séparer le bon grain de l'ivraie.

44 Les rapports annuels des ministères et des organismes comprennent des états financiers, mais ceux-ci ne font pas souvent double emploi avec les comptes publics puisqu'ils reflètent les divisions naturelles des ministères. Les états financiers de plusieurs organismes et d'au moins un ministère sont établis d'après la comptabilité d'exercice. Ces rapports annuels renferment souvent des exposés et des détails statistiques à l'appui des renseignements financiers afin d'expliquer les programmes du ministère.

45 Dans les Comptes publics il faudrait, pour une meilleure compréhension, employer plus souvent des tableaux et y ajouter au besoin des notes explicatives.

État de l'actif et du passif

46 Les Comptes publics comprennent, «un état, certifié par l'auditeur général, des éléments d'actif et de passif du Canada que le ministre juge nécessaire pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de ladite année». L'état, au 31 mars 1961, est reproduit comme fac-similé 21.

47 Cet état correspond au bilan d'une entreprise commerciale, mais ce n'est pas un véritable bilan pour les raisons suivantes:

a) Plusieurs éléments d'actif disponible ne sont pas inclus, comme les comptes à recevoir, les arriérés d'impôts cotisés, les intérêts à recevoir, le matériel, les magasins et les fournitures, sauf lorsque ceux-ci font partie d'avances, de prêts ou de caisses automatiquement renouvelables.
b) L'actif immobilisé est inscrit à une valeur nominale de $1.
c) Le passif comprend des recettes différées provenant de la vente de terrains de la Couronne, immeubles, machines et matériel et des crédits inscrits en contre-partie d'autres comptes de l'actif, de même que des soldes non dépensés d'affectation à des comptes spéciaux, par exemple les 67.5 millions de dollars de la caisse du Plan Colombo au 31 mars 1961.
d) L'état ne s'équilibre que grâce à l'insertion d'un article de compensation que l'on appelle dette nette, représentée par l'excédent du passif sur l'actif net.

48 Le public en est arrivé à considérer la dette nette comme un chiffre significatif. Cependant, pour en arriver à la dette nette, les éléments d'actif déduits du passif comprennent des dépenses différées, comme la «partie non amortie de déficits actuariels» de la caisse de retraite et des éléments d'actif qui ne sont pas entièrement rentables ou réalisables, par exemple, des prêts à la Commission de la capitale nationale sur lesquels on paie l'intérêt avec des crédits accordés spécialement à cette fin. De plus, l'actif comprend des avances accordées aux chemins de fer Nationaux du Canada qui, en 1961, ont accusé un déficit avant paiement des charges fixes. Puisque la loi mentionne que le gouvernement doit payer le déficit, il s'ensuit que ces avances sont des éléments d'actif douteux.

49 Ni l'actif ni le passif ne comprennent les obligations garanties ou d'autres éléments de passif éventuels; par exemple, le placement de l'État dans les chemins de fer Nationaux du Canada au 31 mars 1961 est inscrit pour une valeur de 1.1 milliard de dollars (c'est le montant des avances et des prêts directs) et n'inclut pas le placement de plus de 1.6 milliard représenté par des obligations, des débentures, des obligations gagées sur le matériel, toutes garanties par le gouvernement. Le montant total de ces éléments de passif éventuels n'est même pas indiqué dans cet état. On peut facilement constater que les chiffres sont importants si on consulte le fac-similé 22 qui est tiré d'une autre partie des Comptes publics de 1960–1961.

COMPTES PUBLICS, 1960-1961

COMPTES PUBLICS, 1960-1961

GOUVERNEMENT DU CANADA

ÉTAT D'ACTIF ET DE PASSIF AU 31 MARS 1961

(avec chiffres correspondants au 31 mars 1960)

ACTIF

	31 mars 1961	*31 mars 1960*	*Augmentation ou diminution (—) nette en 1960-1961*
1. Actif disponible—			
a) Encaisse, annexe A, page 108	$ 486,759,770	$ 565,[illegible],461	$ —78,[illegible]
b) Fonds de roulement et caisses automatiquement renouvelables des ministères et services, annexe B, page 108	171,082,579	196,010,004	24,927,425
c) Valeurs détenues au Compte de portefeuille au prix de revient amorti	101,453,744	77,862,926	23,590,818
d) Autre actif disponible—Annexe C, page 114	25,051,644	22,837,203	2,214,441
	784,347,737	*862,146,594*	*—77,798,857*
2. Avances au Compte [illegible]	2,024,000,000	1,9[illegible],000	64,000,000
3. Valeurs de fonds d'amortissement et autres détenues en vue de rachat de dette non échue, annexe D, page 115	17,017,981	85,272,230	—68,254,249
4. Prêts et apports de capitaux aux sociétés d'État, annexe E, page 115	3,627,733,196	3,446,661,546	181,071,650
5. Prêts aux gouvernements [illegible], annexe F, page 124	1,378,196,197	1,414,52[illegible],922	—36,331,725
6. Autres prêts [illegible], annexe G, page 126			
a) Souscription au capital d'organismes internationaux et avances de fonds de roulement à ces organismes	631,126,992	605,174,878	25,952,114
b) [illegible]	84,827,019	[illegible],788	[illegible]
c) Avances au titre de la Loi sur les terres des anc. comb. (moins réserve pour [illegible])	166,09[illegible]	151,6[illegible]	14,[illegible]
d) Divers	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]
7. Valeurs détenues en fiducie, annexe H, page 141	30,042,201	30,611,723	—569,522
8. Dépenses imputables aux années suivantes—			
a) Partie non amortie de déficits actuariels—			
Compte de pension des forces canadiennes	326,300,000	326,300,000	
Compte de pension du service public	276,661,000	139,000,000	137,661,000
b) Frais non amortis de lancement d'emprunts, appendice nº 7, page 242	130,741,328	150,993,027	—20,251,699
	733,702,328	*616,293,027*	*117,40[illegible]*
9. Comptes d'ordre, annexe I, page 142	136,101	33,300	102,801
10. Actif immobilisé	1	1	
11. Prêts et investissements improductifs, annexe J, page 142	94,824,381	93,539,317	1,285,064
ACTIF TOTAL	9,712,105,930	9,443,557,072	268,548,858
12. *Moins:* Réserve pour pertes à la réalisation d'éléments d'actif	—546,384,065	—546,384,065	
ACTIF NET	9,165,721,865	8,897,173,007	268,548,858
13. Dette nette représentée par l'excédent du passif sur l'actif, annexe K, page 142	12,437,115,095	12,089,194,003	347,921,092
	21,602,836,960	20,986,367,010	616,469,950

Les notes figurant en page 106 font partie intégrale du présent état d'actif et de passif.

PASSIF

	31 mars 1961	*31 mars 1960*	*Augmentation ou diminution (—) nette en 1960-1961*
14. Passif exigible à vue ou à court terme, annexe L, page 143			
a) Chèques du receveur général en circulation	$ 251,740,8[illegible]	$ 228,[illegible]	$ 22,[illegible]
b) Dettes passives diverses (la partie qui en est payée en avril [illegible])	221,396,476	245,09[illegible]	—23,702,[illegible]
c) Billets non productifs d'intérêt au Fonds monétaire international, à la Banque internationale de reconstruction et de développement et à l'Association internationale pour le développement	383,660,444	381,828,500	1,831,944
d) Dette échue et en cours	31,872,131	20,067,997	11,804,134
e) Intérêts [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
f) [illegible]	15[illegible]	[illegible]	[illegible]
g) Autre passif [illegible] à court terme	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	1,147,561,245	*1,099,056,895*	*48,504,350*
15. Comptes de dépôt et de fiducie, annexe M, page 145	239,667,315	242,673,334	—3,006,019
16. Comptes de rentes, d'assurances et de pensions, annexe N, page 157	3,955,509,445	3,565,375,649	3[illegible],133,[illegible]
17. Soldes non dépensés d'affectations à des comptes spéciaux, annexe O, page 160	104,492,701	96,619,964	7,872,737
18. Crédits [illegible] aux années futures, annexe P, page 162	79,073,348	83,9[illegible]	—4,8[illegible]
19. Comptes d'ordre, annexe Q, page 164	8,617,992	8,528,175	89,817
20. Dette non échue, annexe R, page 167			
a) Obligations [illegible]	14,132,914,9[illegible]	13,7[illegible]	3[illegible]
b) Bons du Trésor	1,935,000,000	2,12[illegible]	—1[illegible]
	16,067,914,914	*15,890,151,803*	*177,763,111*
PASSIF TOTAL	21,602,836,960	20,986,367,010	616,469,950

Le sous-ministre des Finances,
K. W. TAYLOR

Le contrôleur du Trésor,
H. R. BALLS.

Attestation de l'Auditeur général

L'état ci-dessus a été examiné conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et j'ai obtenu toutes les indications et précisions que j'ai demandées. Je certifie que, sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, l'état correspond aux comptes tenus par le ministère des Finances et, à mon avis, est exact.

L'Auditeur général,
A. M. HENDERSON.

Fac-similé 22—EXTRAIT DES COMPTES PUBLICS INDIQUANT LA DETTE ÉVENTUELLE

SOMMAIRE DE LA DETTE INDIRECTE OU ÉVENTUELLE AU 31 MARS 1961 ET AU 31 MARS 1960

(en millions de dollars)

—	Montant en cours au 31 mars		Augmentation ou diminution (−)
	1961	1960	
Valeurs d'entreprises d'État—			
Garanties capital et intérêts—			
Chemins de fer Nationaux et compagnies devancières	1,672.6	1,430.0	242.6
Garanties intérêts seulement—			
Grand Trunk Railway	0.1	0.1	
Autres garanties—			
Avances bancaires à la Commission du blé	125.6	109.4	16.2
Avances bancaires en vertu de la Loi concernant les paiements anticipés sur les céréales des Prairies	35.8	20.2	15.6
Prêts bancaires en vertu de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles	46.8	38.3	8.5
Dépôts des banques à charte à la Banque du Canada	656.3	619.9	36.4
Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation	109.9	97.5	12.4
Prêts, assurés en vertu de la loi nationale sur l'habitation, 1954	3,024.9	2,678.3	346.6
Diverses autres garanties (non compris les montants indéterminés)	0.6	1.4	−0.8
	5,672.6	4,995.1	677.5

50 Au point de vue de la comptabilité, la dette nette est une expression vide de sens et trompeuse, dépourvue d'exactitude et de signification. La dette brute non remboursée est significative et n'exige aucune interprétation.

51 Il serait désirable de remplacer l'état actuel de l'actif et du passif par un état indiquant la dette non remboursée, directe et indirecte, sans mention de la dette nette. On devrait indiquer d'abord le passif, suivi d'une liste des éléments d'actif et des dépenses mentionnant les fins auxquelles ont été consacrés les montants obtenus par prêts directs ou par garanties. L'expression «dette nette» devrait être abandonnée. Le solde devrait s'intituler «Imputations nettes sur le compte des immobilisations, sur les autres comptes non actifs et sur le compte du déficit consolidé à partir du 1er juillet 1867 jusqu'au . . .» (date de l'état).

Conclusion

52 Si l'on recommande d'éliminer certains détails des Comptes publics, ce n'est pas pour soustraire des renseignements utiles à l'examen du Parlement, mais bien pour réduire le volume du document de sorte qu'il se présente sous une forme claire et concise qui soit conforme aux meilleures normes applicables

aux rapports financiers. De plus, en enlevant des détails inutiles, on pourrait ajouter des renseignements qui auraient plus de valeur pour le Parlement et qui permettraient de fournir de plus amples détails dans des domaines qui sont insuffisamment couverts à l'heure actuelle.

53 Par exemple, plusieurs ministères font de l'exploitation, et les comptes des affectations maintenus d'après la comptabilité de caisse ne reflètent pas exactement les résultats financiers de l'activité. On a partiellement corrigé cette situation en utilisant des caisses automatiquement renouvelables, dont il est question au chapitre suivant; mais ces caisses n'enregistrent habituellement que les frais directs sans prévoir les frais généraux des ministères ni l'amortissement des immobilisations.

54 Dans ce rapport, vos commissaires ont recommandé l'adoption de la comptabilité d'exercice pour les fins des ministères, mais ils ne recommandent pas que les comptes du gouvernement cessent d'être établis d'après la comptabilité de caisse. Par conséquent, on continuera à faire rapport des comptes des affectations d'après la comptabilité de caisse dans les Comptes publics.

55 Cependant, il est maintenant rare qu'on puisse déterminer le coût de chaque forme d'activité d'après les Comptes publics. L'établissement du budget par programme et de la comptabilité d'exercice, et l'inclusion du coût des services fournis gratuitement à l'heure actuelle par d'autres ministères permettront de présenter les résultats financiers sous une forme semblable à celle que l'on adopte dans le commerce et l'industrie. La forme de ces états financiers est claire, concise et comprise de tous. La présentation des comptes des ministères sous cette forme fournira au Parlement des renseignements beaucoup plus utiles que ceux que vos commissaires proposent de supprimer.

6

CONTRÔLE DE L'ENCAISSE

GESTION DE L'ENCAISSE

Encaisse de roulement

1 Le gros des ressources liquides du gouvernement fédéral est déposé à la Banque du Canada et dans les banques à charte. L'ensemble de ces ressources constitue «l'encaisse de roulement».

2 L'encaisse de roulement est rarement inférieure à 40 millions de dollars, soit la moyenne des déboursés pour deux jours. Elle fluctue beaucoup durant l'année et ces fluctuations ont plusieurs causes. Il faut en tout temps disposer de liquidités suffisantes pour faire face aux éventualités. Le montant augmente quand, pour profiter de l'état favorable du marché, le gouvernement émet de nouvelles obligations avant d'avoir réellement besoin de liquidités. L'entrée de fortes sommes au moment de l'émission d'obligations et la dépense de fortes sommes au moment du rachat causent de grandes fluctuations dans cette encaisse. Une augmentation peut devenir nécessaire si l'on prévoit une forte baisse des liquidités.

3 Les banques à charte doivent conserver un certain minimum de réserves liquides pour la couverture des dépôts. Les fonds du gouvernement en dépôt auprès des banques, tout en formant une partie de ces exigibilités, influent aussi sur le montant des réserves liquides. Par conséquent, il faut maintenir le compte d'opérations en dollars canadiens à la Banque du Canada à un niveau qui permette des virements de fonds au crédit ou au débit des comptes auprès des banques à charte, conformément à la ligne de conduite de la banque centrale.

4 Aucun montant précis en dollars ne peut être cité comme le minimum nécessaire pour faire face aux exigences budgétaires et non-budgétaires de fonctionnement du gouvernement du Canada, ni pour faire face aux exigences de la ligne de conduite établie par la banque centrale.

Autres comptes en banque

5 Des dollars canadiens se trouvent aussi au compte du fonds des changes, administré par la Banque du Canada, et dans divers

comptes ouverts par les ministères dans des banques à charte. Aux fins des ministères, il faut des provisions bancaires distinctes quand on veut autoriser une direction locale à faire des déboursés pour des buts particuliers sans qu'elle ait à subir les délais nécessaires à l'examen des réquisitions de déboursés par les voies habituelles. D'ordinaire, les comptes en banque et les autres fonds de caisse des ministères ne sont pas très considérables.

6 Dans un cas seulement, celui du compte de l'aéroport de Gander, on a constaté que le solde était plus considérable qu'il ne le fallait. Si on examinait plus rapidement les réquisitions de renouvellement de fonds, qui pourraient aussi être plus fréquentes, on pourrait très bien réduire le solde de ce compte. Le solde actuel représente à peu près les besoins d'un mois; il vaudrait mieux que le solde représente les besoins de deux semaines. La vérification des pièces justificatives des réquisitions de renouvellement pourrait se faire après l'émission du chèque de renouvellement sans que le contrôle en souffre beaucoup. Les ajustements indiqués par la vérification pourraient se faire lors de l'émission du chèque de renouvellement subséquent.

7 Le gouvernement possède des devises étrangères, surtout des devises des États-Unis et du Royaume-Uni, que la Banque du Canada détient dans le compte du fonds des changes, dans d'autres comptes et dans des comptes de banques à charte. Le gouvernement garde certaines devises étrangères pour faciliter le paiement d'obligations payables en ces devises; il achète d'autres devises moins utilisées dans le commerce international au fur et à mesure des besoins.

Responsabilité

8 Le ministre des Finances gère tous les soldes de banque du receveur général. La Loi sur l'administration financière l'autorise à établir, au nom du receveur général, des comptes auprès des banques et des agents financiers qu'il désigne, pour le dépôt des deniers publics. D'ordinaire, il ne peut emprunter d'argent sans le consentement du Parlement, et l'usage consiste à prévoir dans les lois des subsides un montant global que le ministre peut emprunter. Toutefois, pour assurer que le gouvernement est toujours en mesure de payer les comptes présentés, la Loi sur l'administration financière prévoit que:

44. Le gouverneur en conseil, lorsqu'il lui apparaît que le Fonds du Revenu consolidé sera insuffisant pour faire face aux déboursés qui peuvent être légalement faits à même ledit fonds, peut autoriser le Ministre à emprunter, au taux d'intérêt et selon les modalités que le gouverneur en conseil approuve, pour une période d'au plus six mois, un montant n'excédant pas la somme qu'il juge nécessaire pour assurer que le Fonds du revenu consolidé suffira à couvrir ces déboursés.

9 La Division de la gestion de la caisse, qui relève du Contrôleur du Trésor, est chargée de comptabiliser et de prévoir les soldes du receveur général. Un personnel de huit employés prépare les rapports suivants:

Quotidiens	— Journal des ajustements de la caisse du receveur général — État des soldes bancaires du receveur général — État comparatif des recettes de la caisse
Mensuels	— Prévisions des changements dans la situation de la caisse et mémoire explicatif
Semestriels	— Lettres indiquant les taux d'intérêt que l'on recommande d'exiger sur les prêts, y compris les avances aux sociétés de la Couronne
Périodiques, au besoin	— États des recettes et des dépenses estimatives et des changements connexes dans l'état de la caisse, aux fins du budget.

Ce groupe d'employés s'entend aussi avec la Banque du Canada pour l'achat et le transfert de fonds; il autorise les services de banque pour divers ministères et organismes; il établit l'intérêt accumulé, l'amortissement, et autres rubriques de la dette publique, ainsi

que les tableaux de l'intérêt et du capital dus au gouvernement sur des avances faites aux gouvernements étrangers et provinciaux et aux sociétés de la Couronne.

10 La Division recueille auprès des autres bureaux des données sur l'état des soldes bancaires; elle communique les renseignements pertinents au ministre et au sous-ministre des Finances. Les divers bureaux du Trésor informent la Division de la gestion de la caisse chaque fois que des chèques d'un million de dollars ou plus sont émis. La Division de contrôle des chèques du Contrôleur du Trésor communique chaque jour à la Division de la gestion de la caisse le montant des chèques contrôlés. Chaque ministère présente un état quotidien des recettes, dont on établit la concordance avec les recettes déclarées par la Banque du Canada. Tout cela forme la base de l'état comparatif quoditien des recettes de caisse préparé et émis par la Division de la gestion de la caisse.

11 Les prévisions des recettes budgétaires provenant des impôts directs et indirects sont préparées d'après les renseignements fournis par la Division de la fiscalité du ministère des Finances. Ces renseignements sont d'ordinaire inscrits sans modification dans les prévisions de caisse.

12 Le bureau du Trésor attaché à chaque ministère présente des prévisions de dépenses budgétaires en avril, en juillet et en octobre, et par la suite, mensuellement jusqu'à la fin de l'année financière. Tous ces rapports, sauf ceux des derniers mois de l'année financière, sont dressés dans une forme régulière. Le rapport indique, par crédit, les dépenses réelles de chacun des mois précédents et les prévisions de dépense pour chacun des mois subséquents, jusqu'au mois de mars suivant. Vers la fin de l'année financière, des colonnes supplémentaires portant sur les premiers mois de l'année financière qui suivra figurent dans les rapports, de sorte que les prévisions englobent d'habitude au moins six mois.

13 Il y a un certain double emploi dans les registres que tiennent la Banque du Canada et la Division de la gestion de la caisse. La Banque du Canada étant l'agent financier du gouvernement, l'élimination de ce double emploi n'atténuerait pas de façon appréciable le contrôle exercé. A titre d'agent financier, la Banque devrait être en mesure de fournir directement au ministre des Finances une grande partie des renseignements dont il a besoin.

RELATIONS AVEC LES BANQUES

Recours aux banques à charte

14 Les deniers déposés dans les banques à charte font l'objet d'une répartition proportionnelle fixée après entente entre les banques et le ministère des Finances.

15 Cette répartition se fonde avant tout sur une évaluation du travail que chaque banque accomplit dans tous les genres d'opérations bancaires du gouvernement. Le premier et le quinze de chaque mois, le solde du receveur général en dépôt à chaque banque à charte est régulièrement ajusté selon la formule de répartition établie pour cette banque, mais il y a certaines exceptions à cette règle.

Intérêt reçu

16 La loi interdit à la Banque du Canada de verser des intérêts sur les sommes qui lui sont confiées. Toutefois, les bénéfices de la Banque sont versés annuellement au receveur général et portés au crédit du Fonds du revenu consolidé.

17 En vertu des dispositions actuelles, les banques à charte consentent des intérêts sur les soldes du receveur général qu'elles ont en dépôt, selon la moyenne hebdomadaire du taux d'offre—moins 10 p. cent—accepté pour les billets du Trésor à trois mois. Les calculs se fondent sur l'excédent des soldes hebdo-

madaires minimums sur un ensemble de 100 millions de dollars, et l'intérêt est versé tous les trimestres.

18 L'analyse des intérêts reçus des banques à charte durant les années financières 1959-1960 et 1960-1961 indique que ces banques ont versé des intérêts presque toutes les semaines. Les résultats de l'analyse sont résumés dans le tableau suivant:

Tableau 20—ANALYSE DES INTÉRÊTS VERSÉS PAR LES BANQUES À CHARTE

	Année financière 1959-60	*Année financière* 1960-61
Nombre de semaines durant lesquelles toutes les banques ont versé des intérêts	44	44
Nombre de semaines durant lesquelles des intérêts ont été versés par certaines banques, mais non par toutes	4	2
Nombre de semaines durant lesquelles aucun intérêt n'a été versé	4	6
	52	52

Les soldes hebdomadaires minimums que les banques à charte avaient en dépôt ont dépassé, pendant plus de 85 p. cent du temps, la somme globale de 100 millions de dollars.

Frais de banque

19 La loi interdit à la Banque du Canada et aux banques à charte d'exiger des frais de négociation pour les chèques dont le gouvernement est émetteur ou destinataire.

20 Même si les frais directs ne sont pas permis, l'accord entre le ministre des Finances et l'Association des banquiers canadiens fait que l'intérêt non payé sur le minimum de 100 millions de dollars sert à rembourser les banques d'au moins une partie de leurs frais. En outre, bien que la Banque du Canada n'exige pas de frais directs pour les services précités, elle bénéficie de l'usage des fonds en dépôt.

Relations entre les banques et les sociétés de la Couronne

21 Les articles de la Loi sur l'administration financière qui régissent les relations entre les banques et les sociétés de la Couronne sont les suivants:

81. (1) Avec l'assentiment du ministre des Finances, une corporation peut maintenir en son propre nom un ou plusieurs comptes à la Banque du Canada, ou à telle banque au Canada, ou telle institution financière hors du Canada, que le ministre des Finances peut approuver.
(2) Avec l'adhésion du ministre compétent, le ministre des Finances peut ordonner à une corporation de verser la totalité ou quelque partie des sommes d'argent de la corporation au receveur général, pour être placée au crédit d'un compte spécial du Fonds du revenu consolidé, au nom de la corporation, et le ministre des Finances peut verser, pour les objets de la corporation, ou rembourser à la corporation, la totalité ou une partie quelconque des sommes figurant au compte spécial.
(3) . . . lorsque l'ordonnent le ministre compétent et le ministre des Finances, avec l'approbation du gouverneur en conseil, une corporation doit verser au receveur général la partie des fonds, administrés par elle, que le ministre compétent et le ministre des Finances considèrent comme dépassant le montant requis aux fins de la corporation, et une somme d'argent ainsi versée peut être affectée à l'acquittement de toute obligation de la corporation envers Sa Majesté ou peut être appliquée comme revenu du Canada.

22. (2) . . . un intérêt peut être accordé et versé, sur le Fonds du revenu consolidé . . . d'après les taux fixés par le Ministre, et auxdits taux, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

22 Les comptes en banque de toutes les sociétés de la Couronne, à l'exception du Conseil des ports nationaux, se trouvent dans les banques à charte. La loi rend le Contrôleur du Trésor comptable des recettes et des dépenses

du Conseil des ports nationaux; en conséquence, tous les comptes en banque du Conseil sont confiés au receveur général du Canada et sont inclus dans le Fonds du revenu consolidé. Dans certains cas, les fonds des sociétés de la Couronne dépassent les besoins immédiats; l'excédent est alors déposé auprès de banques à charte dans des comptes portant intérêt ou placé dans des valeurs de l'État. Les soldes de fin d'année (1960) des comptes en banque des sociétés de la Couronne ne portant pas intérêt s'élevaient à 17.2 millions de dollars et les dépôts portant intérêt à 15.9 millions de dollars, comme l'indique le tableau 21 ci-dessous.

23 Il n'y a pas de ligne de conduite cohérente pour les comptes à intérêt et les comptes sans intérêt, ainsi que le révèlent les exemples suivants:

- *Atomic Energy of Canada Limited:* L'argent que la société reçoit à la suite de transactions financières dans le cours normal des affaires est déposé dans un compte d'épargne spécial et versé au compte en banque général au fur et à mesure des besoins. L'intérêt est versé sur le solde du compte d'épargne, au taux de 1¾ pour cent par année.
- *Canadian Arsenals Limited:* Tout l'argent reçu est déposé dans des comptes en banque qui ne rapportent aucun intérêt. En 1958-1959, le montant global en dépôt n'a pas été inférieur à $1,150,000; en 1959-1960, il n'a pas été inférieur à $5,700,000.
- *Société Radio-Canada:* Toutes les recettes sont premièrement déposées dans un compte d'épargne, duquel les virements sont effectués lorsque nécessaire aux comptes courants. Le solde minimum aux livres du compte d'épargne a été en 1958-1959 de $978,178 et, en 1959-1960, de $1,456,771. L'intérêt sur le solde de ce compte se paye au taux de 2¾ pour cent.
- *Société centrale d'hypothèques et de logement:* La société peut avoir un découvert comptable, mais elle évite les débits en banque. Elle profite du temps qu'il faut pour les compensations sous le régime

Tableau 21 — COMPTES DE BANQUE — SOLDES DE FIN D'ANNÉE, 1960

	Portant intérêt	*Ne portant pas intérêt*	*Total*
	(en milliers de dollars)		
Canadian Arsenals Limited	—	6,154	6,154
Corporation commerciale canadienne	523	1,949	2,472
Commission d'énergie du Nord canadien	—	2,892	2,892
Société canadienne des télécommunications transmarines	—	1,594	1,594
Commission de la capitale nationale	1,150	94	1,244
Société centrale d'hypothèques et de logement	—	1,060	1,060
Société Radio-Canada	1,457	404	1,861
Société du crédit agricole	1,873	100	1,973
Autres comptes (de moins d'un million de dollars)	266	2,974	3,240
	5,269	17,221	22,490
Dépôts à court terme	10,662	—	10,662
	15,931	17,221	33,152

bancaire du Canada; mais à la fin de l'année, elle dépose assez d'argent pour couvrir tous les chèques émis et en circulation à ce moment-là, y compris les chèques émis par ses bureaux régionaux.

- *Société du crédit agricole:* Aux termes des ententes conclues avec les banques, aucun intérêt n'est gagné sur les premiers $100,000 en dépôt, l'intérêt étant versé sur le solde, au taux de ½ de 1 p. cent par année. Malgré ce faible taux d'intérêt, la société a gagné en 1960 environ $12,000 d'intérêts bancaires.
- *Commission de la capitale nationale:* La Commission obtient 1¾ pour cent d'intérêt sur un seul compte en banque. Les fonds fournis par le gouvernement du Canada pour le fonctionnement de la Commission sont déposés dans ce compte et transférés au besoin à un compte général.

Ces contradictions requièrent une attention particulière. On devrait étudier la possibilité de recourir davantage aux dispositions de la Loi sur l'administration financière qui permettent que les fonds excédentaires soient déposés auprès du receveur général.

Placement des fonds excédentaires des sociétés de la Couronne

24 La Couronne fournit une forte partie des fonds des sociétés de la Couronne. Ces fonds peuvent revêtir la forme d'un placement dans leur capital-actions, de prêts portant intérêt ou d'avances ne portant pas intérêt. Le receveur général est autorisé, par des crédits inscrits dans le Budget annuel des dépenses, à avancer ces sommes sur le Fonds du revenu consolidé. L'état de l'actif et du passif révèle qu'au 31 mars 1961, $3,627,733,196 ont été prêtés aux sociétés de la Couronne ou placés dans ces sociétés.

25 Plusieurs de ces sociétés tirent aussi des fonds des profits retenus et des réserves établies à titre d'imputations sur les revenus, mais qui n'exigent pas de déboursés; par exemple, l'amortissement accumulé sur les immobilisations.

26 Ces fonds sont normalement disponibles pour les fins des sociétés; mais dans deux cas importants, des fonds ont été mis à part par la société intéressée. Le Conseil des ports nationaux a mis à part près de 60 millions de dollars et a placé cette somme, à la fin de 1959, dans des obligations du gouvernement en garantie des réserves de remplacement des immobilisations, d'assurance générale et d'assurance-incendie, d'accidents du travail et d'entretien spécial. La Société canadienne des télécommunications transmarines a mis à part une somme moindre et l'a confiée à un fiduciaire en prévision d'écarts actuariels de certains fonds de pension.

27 Des fonds peuvent aussi provenir de droits imposés au public et non comptés comme revenus. Par exemple, la Société centrale d'hypothèques et de logement exige des droits d'assurance sur la plupart des hypothèques et elle met de côté les sommes ainsi reçues dans des caisses spéciales constituées d'argent d'obligations émises ou garanties par l'État, d'hypothèques et de biens immobiliers.

28 Certaines sociétés sont obligées, aux termes des lois qui les ont établies, de remettre leurs gains, en tout ou en partie, au receveur général du Canada, après avoir pourvu à des réserves déterminées. Dans les autres cas, les dispositions de la Loi sur l'administration financière énoncées au paragraphe 21 s'appliquent aux fonds excédentaires. Le tableau 22 indique les sommes d'argent non engagées ou mises à part, et d'autres valeurs actives qu'avaient en main les sociétés en question à la fin de leur année financière 1959 ou 1960.

29 La pratique qui consiste à placer des fonds excédentaires, mis à part ou non, dans des obligations émises ou garanties par le gouvernement du Canada est d'une sagesse douteuse. Les fonds en dépôt auprès du

Tableau 22—PLACEMENT DES FONDS EXCÉDENTAIRES DES SOCIÉTÉS DE L'ÉTAT

Corporation ou organisme	Espèces libres et actifs liquides				Espèces et valeurs mises à part		
	En dépôt auprès du receveur général	En dépôt auprès des banques	Bons du Trésor	Obligations du gouvernement	Espèces	Obligations du gouvernement	Autres
	(en milliers de dollars) (Fin de l'année financière 1959 ou 1960)						
Atomic Energy of Canada	3,000	648	2,000	—			
Canadian Arsenals Limited	—	6,154	—	—			
Corporation commerciale canadienne	—	3,275	2,691	186			
Commission de la capitale nationale	—	1,209	—	20			
Conseil des ports nationaux	3,321	—	592	3,864	426	59,986	
Commission d'énergie du Nord canadien	—	2,892	—	499			
Société canadienne des télécommunications transmarines	—	1,594	3,985	—	—	—	780
Société Radio-Canada	—	1,861	—	1,457			
Société centrale d'hypothèques et de logement	—	1,060	—	—	1,994	63,275	366
Eldorado Mining and Refining Ltd.	9,000	8,174					
Société d'assurance des crédits à l'exportation	—	409	1,487	13,717			
Société du crédit agricole	—	1,973					
Northern Transportation Co.	—	1,772					
Séquestre des biens ennemis	—	218	—	4,000			
Autres	625	1,913	74	102	6	33	
	15,946	33,152	10,829	23,845	2,426	123,294	1,146

SOMMAIRE—

Détail	*Libres*	*Mis à part*	*Total*
	(en milliers de dollars)		
Espèces—			
En dépôt auprès du receveur général	15,946	—	15,946
En dépôt auprès des banques	33,152	2,426	35,578
Bons du Trésor	10,829	—	10,829
Obligations	23,845	123,294	147,139
Autres valeurs	—	1,146	1,146
	83,772	126,866	210,638

receveur général offriraient la même sécurité, et même une plus grande liquidité, puisqu'ils ne subiraient pas les fluctuations des valeurs sur le marché. Il n'y aurait aucune perte de revenu à la condition que le taux de rendement consenti par le ministère des Finances soit comparable à celui que peuvent donner les obligations. En outre, étant donné qu'une plus grande centralisation éliminerait la division actuelle des responsabilités dans le placement de ces avoirs, une meilleure gestion de la dette et de la caisse serait possible; ainsi la dette publique du Canada ne serait plus exagérée.

Gestion de la caisse

30 La gestion de la dette du Canada exige des talents spéciaux s'exerçant dans un service centralisé. Les dirigeants des organismes constitués en corporation ne sont probablement pas, dans la plupart des cas, des spécialistes dans le placement de fonds, mais ils doivent être capables de gérer l'argent liquide qu'exige l'exploitation courante, et c'est ce qu'on doit attendre d'eux.

31 Toutefois, les enquêtes ont révélé que seules certaines sociétés de la Couronne utilisent des budgets de liquidités qui permettent de prévoir l'état de la caisse à la fin du mois. On doit remédier à cette lacune si l'on veut que les sociétés emploient leurs liquidités de façon rationnelle. Toute encaisse en sus des exigences d'exploitation devrait être placée en dépôt auprès du receveur général, à un taux d'intérêt raisonnable, ou utilisée pour réduire les avances sous forme de prêts que le gouvernement a consenties à ces sociétés.

Gestion de la dette

32 Le ministère des Finances et la Banque du Canada se partagent la responsabilité de la gestion de la dette du Canada. Le ministère des Finances impute sur un crédit spécial les frais d'impression, de publicité et de distribution de nouvelles émissions d'obligations. La Banque du Canada récupère les frais de remboursement des coupons, mais elle prend à sa charge les frais de la Division du service de la dette. Les frais de la Division en traitements se sont élevés en 1961 à 1.2 million de dollars.

33 Les frais d'emprunt varient beaucoup selon qu'il s'agit d'obligations, de bons du Trésor et d'autres emprunts. Les obligations d'épargne du Canada sont indubitablement la forme d'emprunt du gouvernement qui coûte le plus cher. L'expérience a démontré que, rachetables au pair au gré du détenteur, plus de la moitié des obligations vendues sont retournées pour rachat dans un délai de deux ans après leur émission. Compte tenu des frais de vente, d'enregistrement et de rachat ainsi que de l'intérêt à payer, le coût de ces obligations apparaît déraisonnable d'autant plus qu'il ne s'agit en principe que d'emprunts à court terme. La principale justification de l'émission de ce genre de valeurs, c'est l'encouragement à l'épargne; mais vos commissaires sont d'avis qu'on devrait calculer les frais supplémentaires qu'occasionne cette façon de recueillir des fonds et déterminer objectivement la valeur de ce programme.

FONDS RENOUVELABLES

Introduction

34 Un fonds renouvelable est un moyen d'assurer des fonds pour financer un cycle d'opérations. Ce fonds est tout d'abord établi au moyen d'un transport d'argent, opération non budgétaire. Les sommes dépensées qu'on en tire lui sont rendues soit au moyen des gains des opérations, soit par des transferts d'autres caisses, de sorte que le capital initial demeure intact.

35 Un fonds renouvelable est opéré d'une façon semblable à une caisse à fonds fixe. Si on établit une caisse à fonds fixe de $5,000, la somme des pièces justificatives, de l'argent,

etc., à quelque moment que ce soit, doit toujours représenter exactement $5,000. Dans le cas du fonds renouvelable toutefois, il n'est pas nécessaire que le solde soit fixe (en fait il varie de jour en jour), mais il est d'ordinaire assujetti à une limite fixée par la loi.

36 Les fonds renouvelables sont autorisés par une loi de subsides ou par une autre loi, et les premières avances sont autorisées par le budget des dépenses. Tous les fonds renouvelables, sauf celui de la Monnaie royale canadienne, sont limités dans leur ampleur par la loi. Dans les Comptes publics du Canada, les fonds renouvelables particuliers sont décrits de diverses façons; par exemple: comptes, caisses renouvelables, réserves, avances de fonds de roulement, avances.

Fonds d'exploitation

37 Certains fonds renouvelables, qu'on pourrait à plus juste titre appeler des caisses de fonds de roulement, existent pour financer une exploitation qui, par nature, se suffit à elle-même. Les bénéfices d'exploitation sont d'habitude portés au compte des recettes budgétaires ou gardés comme fonds de roulement supplémentaire; les pertes sont d'ordinaire couvertes par des crédits budgétaires. La condition principale est que le fonds demeure intact, étant constitué d'argent liquide, de comptes à recevoir ou de stock.

38 Voici les caisses qui entrent dans cette catégorie:

Compte de stabilisation des denrées, Agriculture
Compte de l'Office des produits agricoles
Fonds renouvelable, Agriculture
Fonds renouvelable des cantines, pénitenciers
Fonds renouvelable, Douanes et accise
Fonds renouvelable, Pêcheries
Compte d'achat d'or
Compte d'exploitation, Office national du film
Fonds renouvelable, Postes
Fonds renouvelable, Archives publiques
Comptes d'avances de l'imprimeur de la Reine
Fonds renouvelable, fabrication de coquelicots du Jour du Souvenir
Fonds renouvelable, Gendarmerie royale du Canada
Compte d'achat de matière d'argent et divers comptes de monnaie

Les états de fonctionnement de ces fonds figurent de diverses façons dans les Comptes publics. Les soldes de fin d'année sont indiqués, mais certains sont obtenus selon la méthode de caisse, tandis que d'autres le sont d'après la méthode d'exercice, les dettes actives et les dettes passives étant incluses. Le détail des opérations de l'année varie aussi.

Comptes d'inventaire permanent

39 Ces fonds servent à financer les stocks et, conséquemment, on n'établit pas d'ordinaire les profits et les pertes pour l'année. Les fonds renouvelables suivants peuvent être classés parmi les comptes d'inventaire permanent:

Réserve pour impression de titres
Comptes de fabrication et magasins, pénitenciers
Administration de l'assèchement des marais des provinces Maritimes, magasins
Administration du rétablissement agricole des Prairies, magasins
Magasins, Parcs nationaux
Magasins, Transports

Toutes les écritures dans ces comptes sont faites au prix coûtant. Des états figurent dans les Comptes publics, sauf dans le cas de la réserve pour impression de titres, mais le détail et le mode de la présentation varient.

Comptes d'avances

40 Ces fonds renouvelables représentent la totalité des avances d'un genre déterminé, en cours à toute date particulière. Les fonds suivants entrent dans cette catégorie:

Commission des grains, élévateurs de l'État
Compte d'habitations, Loi sur les terres destinées aux anciens combattants
Avances de fonds de roulement, postes à l'étranger: ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, des Affaires extérieures et du Commerce (3 fonds)

Aucun détail des transactions inscrites dans ces comptes ne figure dans les Comptes publics, mais l'état des soldes de fin d'année des comptes «Avances de fonds de roulement, postes à l'étranger» y est signalé.

Fonds renouvelable, Production de défense

41 Le fonds renouvelable du ministère de la Production de défense ne peut être classé comme fonds d'exploitation, ni comme compte d'inventaire permanent, ni comme compte d'avances. Les achats et les ventes sont inscrits au compte du fonds, mais les profits et les pertes sont rarement inscrits dans un compte ouvert à cette fin. Les profits sont accumulés dans un compte séparé, «Réserve provenant des opérations commerciales», qui ne figure pas dans les comptes publics. Le solde du fonds renouvelable est censé représenter les dépenses nettes, mais le 31 mars 1961, ce solde comprenait du stock ainsi que des avances faites à la *Canadian Arsenals Limited.*

42 On ne fait pas entrer dans les Comptes publics un état des transactions du fonds renouvelable, mais on extrait les détails des comptes tenus d'après la méthode d'exercice, pour faire voir l'état du fonds à la fin de l'année. Les renseignements contenus dans les Comptes publics sont présentés sous forme comparative.

Contrôle des fonds renouvelables

43 Au Canada, les seuls renseignements sur les fonds renouvelables, qui figurent dans le Budget des dépenses, se rapportent à la modification du maximum des soldes autorisés, à la modification des buts des fonds ou à l'établissement de nouveaux fonds, par exemple, lorsque les circonstances exigent une affectation de crédits ou une modification de l'autorisation statutaire. Si l'on veut que le Parlement et le gouvernement apprécient de façon satisfaisante l'activité exercée au moyen des fonds renouvelables, le Budget des dépenses devrait comprendre un budget pour chacun des fonds d'exploitation.

44 Les Comptes publics devraient exposer de façon cohérente les résultats des transactions effectuées au moyen des fonds renouvelables, de préférence—lorsque la chose est possible—d'après la méthode d'exercice et sous forme de comparaison.

Avantages des fonds renouvelables

45 Un recours plus étendu aux fonds renouvelables aux fins d'exploitation serait avantageux. Premièrement, il en résulterait une présentation claire des profits et des pertes. La préparation de budgets et de rapports, y compris les bilans, suivant les méthodes d'affaires est un corollaire naturel d'un régime de fonds de roulement. Deuxièmement, on déterminerait plus facilement par ce moyen dans quelle mesure l'exploitation est financée par l'impôt général. Troisièmement, la direction tendrait à devenir plus consciente du prix de revient. Quatrièmement, étant donné que seul le coût net est contrôlé, il y aurait plus de souplesse dans les opérations. Enfin, les recettes et les dépenses ne subiraient pas de déformation, vu que ce sont les dépenses nettes des fonds renouvelables qui figurent dans les totaux des budgets. Avec l'établissement de fonds renouvelables, le coût réel d'une opération ou d'un service serait déclaré dans le budget.

46 Un plus grand usage des fonds renouvelables pour financer les stocks entraînerait aussi une meilleure comptabilisation de ces stocks. Le contrôle des prévisions budgétaires en serait amélioré, puisque les stocks ne serviraient pas à compenser les fluctuations dans les besoins d'argent. Dans un ministère dont l'activité est du domaine scientifique et dont le stock est évalué à 3.5 millions de dollars (comparativement à des crédits annuels de 40 millions de dollars), on n'a pas établi de fonds renouvelable. Très significative est donc la déclaration de ce ministère qu'il n'a jamais

dû renoncer à un programme parce que le conseil du Trésor avait réduit ses propositions budgétaires.

47 Les fonds renouvelables simplifieraient aussi certains problèmes que créent actuellement les crédits annuels. Les ministères ne pourraient pas se hâter de dépenser les fonds disponibles en fin d'année pour acheter des stocks si, au lieu d'imputer ces fournitures sur les crédits au moment de les payer, on les imputait au moment où on les retire du stock. Les ministères dont l'activité s'étend au Nord doivent présentement engager des fonds de l'ancienne année financière pour commander à temps du matériel qui sera livré après la débâcle du printemps. Toutefois, ces fonds peuvent tomber en annulation si, comme cela arrive souvent, la livraison ne peut être faite avant l'expiration du délai de trente jours accordé pour imputer les dépenses à l'année financière précédente. Bien d'autres avantages découleraient d'une plus grande utilisation de ces fonds renouvelables et un meilleur contrôle en résulterait, si on mettait au point dans les Comptes publics des méthodes plus cohérentes pour faire rapport des transactions effectuées au moyen de ces fonds.

7

VÉRIFICATION

INTRODUCTION

1 On peut classer les vérifications du gouvernement en deux catégories: externe et interne. Les vérifications externes consistent à vérifier des comptes au bureau d'affaires d'un contribuable ou d'un particulier. Elles permettent de contrôler l'application de la loi et des règlements et de vérifier le bien-fondé des réclamations. En général, toute personne chargée par le ministre d'appliquer ou de faire respecter une loi a le pouvoir, à des moments appropriés, de vérifier les livres, les dossiers et les pièces justificatives pertinentes qui sont conservés par un particulier ou une société.

2 Les vérifications internes consistent à examiner les comptes tenus par les fonctionnaires du gouvernement; elles permettent de contrôler l'exactitude des comptes du gouvernement et d'évaluer l'efficacité des méthodes et des procédés. C'est le ministre et non la loi qui autorise le vérificateur interne à examiner les comptes et les pièces justificatives du ministère. Les groupes de vérification interne adressent normalement leur rapport à des fonctionnaires qui ne sont pas directement responsables de la tenue de ces comptes et qui sont donc mieux en mesure de juger le rapport en toute impartialité.

3 Les vérificateurs du gouvernement exécutent une grande variété de travaux allant de vérifications de nature relativement courante, n'exigeant que peu d'expérience, à des vérifications et enquêtes compliquées qui exigent de vastes connaissances et une grande compétence.

VÉRIFICATION EXTERNE

Ministères responsables

4 Les vérifications externes sont effectuées principalement par les ministères et organismes suivants:

- *Ministère du Revenu national* (*Division des douanes et de l'accise*)
  La Division des douanes et de l'accise vérifie les comptes de toutes les entreprises qui payent des taxes de vente et d'accise. Le personnel, qui compte 460 employés répartis en 21 bureaux régionaux, vérifie les comp-

tes d'environ 40,000 entreprises et s'assure de l'exactitude du montant des taxes que chaque entreprise déclare tous les mois. La Direction des drawbacks de la douane compte 130 employés répartis dans 12 districts. Ils examinent les réclamations des contribuables qui ont droit à un drawback de droits de douane acquittés sur des produits entrant dans la fabrication d'articles destinés à l'exportation ou employés à des fins exemptées au Canada.

- *Ministère du Revenu national* (*Division de l'impôt*)
  Dans tout le Canada, il y a environ 2,300 cotiseurs de l'impôt répartis dans 30 bureaux régionaux. Ces cotiseurs examinent les déclarations d'impôt sur le revenu, sur les dons et sur les successions. On analyse d'abord certaines déclarations à la machine, au centre des données fiscales à Ottawa; les déclarations qui sortent de l'ordinaire sont examinées au bureau de l'impôt et une vérification des livres du contribuable vient ensuite.
  Soixante-quinze employés répartis entre les divers bureaux régionaux vérifient l'exactitude et la régularité des remises effectuées par les employeurs qui retiennent l'impôt sur les salaires de leurs employés.

- *Commission d'assurance-chômage*
  La Direction de la vérification comprend 600 employés répartis dans 131 bureaux. Ils examinent régulièrement les registres de paie de 400,000 employeurs pour vérifier l'exactitude et la régularité du paiement des primes d'assurance-chômage, tant par l'employeur que par l'employé.

- *Contrôleur du Trésor*
  La Division des services de la vérification examine les contrats en régie intéressée, les accords spéciaux et les programmes à frais partagés, aussi bien à titre de service rendu au ministère en cause qu'en exécution d'une partie des fonctions du Contrôleur qui est chargé de vérifier et d'approuver les dépenses. Il y a 300 vérificateurs dont plusieurs sont postés dans des bureaux régionaux.

- *Autres ministères, offices et commissions*
  Les offices et les commissions dont les noms suivent s'occupent de vérification externe: la Commission des transports aériens, la Commission des transports du Canada, l'Office national de l'énergie, la Commission maritime canadienne, l'Office fédéral du charbon, le département des assurances et le ministère du Travail. Ils ne s'occupent que d'une petite partie du public. Leur travail consiste, entre autres choses, à s'assurer que les règles prescrites quant à la comptabilité sont bien observées et que les renseignements financiers qui en découlent sont exacts. Ils s'assurent aussi que les demandes de subventions sont calculées correctement. Les vérifications ont lieu à intervalles réguliers dans le premier cas, et pour chaque demande dans le second cas. Le nombre des employés préposés à la vérification varie d'un organisme à l'autre. Sauf au Département des assurances qui compte 22 vérificateurs et au ministère du Travail qui en compte 18, aucun autre organisme n'en emploie plus que cinq.

Formation

5 Le programme de formation varie entre les groupes de vérificateurs les plus importants. Environ le tiers des cotiseurs de la Division de l'impôt sur le revenu, au ministère du Revenu national, et près de la moitié des cotiseurs de la Division des services de la vérification, au bureau du Contrôleur, sont des comptables diplômés. Les membres d'autres groupes de vérificateurs peuvent avoir une vaste expérience, mais très peu ont reçu une instruction professionnelle.

6 De nombreux groupes de vérificateurs ont des manuels d'instructions et reçoivent des circulaires qui expliquent les diverses lois et les divers règlements qu'ils doivent appliquer. La plupart des ministères fournissent au nou-

veau vérificateur l'occasion d'acquérir une expérience pratique sous surveillance avant de le laisser à lui-même. Quelques-uns seulement organisent des cours réguliers au moment du recrutement ou donnent ultérieurement des cours de perfectionnement pour informer leur personnel des nouvelles dispositions légales ou des améliorations apportées aux méthodes de vérification.

7 Dans tous les ministères, les vérificateurs sont cotés suivant leurs connaissances, leur rendement et d'autres facteurs connexes — à la fin de leur période d'essai et tous les ans par la suite — en vue de leurs augmentations de traitement ou de leur avancement. Cependant on ne fait aucune évaluation rationnelle de leur compétence technique, et les augmentations de traitement sont bien souvent accordées automatiquement. Des examens incorporés au cours d'entraînement et des cours de perfectionnement combleraient cette lacune. En outre, les vérificateurs travaillent le plus souvent seuls et nombreux sont ceux qui ne possèdent à peu près aucune expérience antérieure de la vérification externe. Si l'on veut que la vérification soit féconde, il importe d'exiger une connaissance minutieuse de l'application des lois et des méthodes éprouvées de vérification.

Méthodes

8 A l'heure actuelle, la vérification se fonde sur un contrôle par sondage des dossiers d'une entreprise, puisqu'il est ordinairement impossible de procéder à une vérification complète de toutes les transactions. Par conséquent, il est essentiel que la nature du sondage soit bien déterminée et que le résultat en soit bien enregistré en vue d'une appréciation subséquente.

9 La vérification professionnelle repose sur des programmes de vérification convenablement préparés afin de renseigner le vérificateur sur le genre et l'importance des sondages à effectuer de même que sur les domaines à examiner, et afin de prévenir l'omission accidentelle de secteurs importants. Le programme écrit simplifie le travail du vérificateur suivant et permet à un supérieur d'apprécier la vérification effectuée. On utilise beaucoup les programmes de vérification dans la profession, quelle que soit la compétence du vérificateur. De tels programmes fournissent des points de départ qui permettent d'améliorer la vérification.

10 Dans les services du gouvernement, les groupes de vérificateurs se servent ordinairement de programmes. Toutefois, les vérificateurs de l'impôt sur le revenu se fient assez peu aux programmes formels; le programme des vérificateurs de la taxe d'accise, préparé en 1944, est très général. Par suite du peu d'entraînement professionnel d'un grand nombre des vérificateurs du gouvernement, tous les groupes devraient s'intéresser davantage à l'emploi et à l'amélioration de tels programmes afin que tous les contribuables soient soumis à un contrôle efficace et équitable.

11 Il n'est pas possible de prescrire un ensemble uniforme de documents de travail pour conserver les informations acquises au cours d'une vérification. Toutefois les travaux qui exigent la vérification sont tout aussi utiles que les résultats au reviseur et aux vérificateurs futurs. La qualité et le nombre des documents de travail laissent à désirer dans le cas de nombreux groupes de vérificateurs du gouvernement.

12 Le contrôle du temps est un autre moyen dont se sert le vérificateur professionnel pour s'assurer que le temps consacré par le vérificateur est efficacement employé. Si l'on veut obtenir une bonne répartition du temps et du travail, il faudrait préparer des budgets de temps d'après les vérifications précédentes et d'après la nature et l'importance de la tâche. Dans tous les groupes où l'on a fait enquête, le contrôle du temps ne se faisait que d'une façon générale et officieuse.

13 Les groupes de vérificateurs rédigent des rapports à la fin de leur vérification, mais aucun supérieur ne peut analyser convenablement la qualité de la vérification sans des programmes, des documents de travail et des horaires appropriés. En outre, sans ces informations, il est impossible de juger de la qualité d'un vérificateur et de ses possibilités d'avancement.

Comité interministériel

14 Il incombe à chaque ministère d'améliorer la formation et les méthodes actuelles. Cependant, il existe pour le moment de grandes différences entre les groupes de vérificateurs, qu'il s'agisse des méthodes ou de la qualité du personnel. Chaque groupe emploie des méthodes qui pourraient aussi être utiles à d'autres groupes.

15 La création d'un comité interministériel rendrait de grands services et ferait connaître aux divers groupes les meilleures méthodes dont chacun se sert. Ce comité pourrait faire appel à des groupements professionnels reconnus et prendre l'initiative de propager les idées nouvelles. Il pourrait également resserrer les liens et la collaboration entre les divers groupes de vérificateurs.

Fusion de groupes de vérificateurs

16 La fusion de divers groupes de vérification externe n'offre un intérêt que si elle profite au contribuable et permet de réduire les frais.

17 La fusion de plusieurs groupes de vérificateurs se heurte cependant à certaines difficultés. La vérification dont se chargent les principaux ministères, surtout pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'accise, exige beaucoup de connaissances techniques. Elles ne s'acquièrent que par une étude minutieuse et soutenue des lois et des cas de jurisprudence pertinents qui viennent enrichir l'expérience pratique.

18 La fréquence des visites que les vérificateurs du gouvernement rendent aux contribuables est variable. Les vérifications de l'impôt sur le revenu sont irrégulières et font habituellement suite aux résultats d'un examen préliminaire de la déclaration d'impôt au bureau de l'impôt, alors que les vérifications de la taxe d'accise ont lieu régulièrement. Il serait donc difficile de coordonner les vérifications. Il existe une relation étroite entre l'administration du revenu et le travail de vérification de tous les ministères sur le plan de l'interprétation, de la ligne de conduite et de la perception. Séparer les deux susciterait des problèmes administratifs et des retards, et assujettirait les vérificateurs à la surveillance de plusieurs autorités. L'initiation des vérificateurs aux mille détails de plusieurs lois serait une entreprise vaste et de très longue haleine. Le renouvellement du personnel coûterait encore plus cher. En outre, le contribuable est très souvent ennuyé par les retards de vérification qui peuvent le laisser dans l'incertitude. Les vérifications trop longtemps retardées peuvent obliger le contribuable à produire des explications et des documents remontant à plusieurs années.

19 Il y a un secteur où il pourrait être utile de fusionner les travaux de vérification. Il s'agit de la vérification des bordereaux de paie dont se chargent les vérificateurs de la Division de l'impôt sur le revenu et de la Commission d'assurance-chômage. A l'heure actuelle, ces deux groupes de vérificateurs travaillent indépendamment l'un de l'autre. Le vérificateur des bordereaux de paie de la Division de l'impôt sur le revenu doit s'assurer que toutes les déductions d'impôt à la source sont faites correctement et dûment remises au gouvernement. Le vérificateur de la Commission d'assurance-chômage vérifie l'exactitude des versements des contributions d'assurance-chômage de l'employeur et de l'employé.

20 Ces deux groupes s'occupent essentielle-

ment de vérifier si les déductions appropriées sont faites de la paie de l'employé et qu'elles sont promptement remises au gouvernement. Il s'agit pour eux de contrôler l'exactitude des déductions, de vérifier s'il y a concordance entre les déductions et les remises faites au gouvernement et d'examiner d'autres dossiers pour s'assurer que tous les employés sont assujettis aux déductions. Les connaissances techniques requises dans chacun de ces domaines sont comparables et ne sont pas aussi complexes que celles qu'on exige d'autres groupes importants de vérificateurs. Il y a lieu aussi de signaler que les employeurs qui ne remettent pas les déductions d'impôt sur le revenu faites sur les salaires ne remettent probablement pas non plus les déductions d'assurance-chômage. Puisque les vérificateurs de la Division de l'impôt sur le revenu ainsi que les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage examinent les mêmes dossiers pour la même fin essentiellement, une fusion est souhaitable.

21 Les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage sont les plus nombreux et rendent déjà visite à tous les employeurs. Ils devraient se charger du travail de vérification des impôts déduits des salaires. Au cours de leur examen régulier, leur travail de vérification devrait comprendre une vérification par sondage des déductions d'impôts et des remises. En outre, il semblerait avantageux d'ajouter l'examen de problèmes comme, par exemple, celui des prestations aux employés. Dans ce cas, il s'agirait de faire part à la Division de l'impôt des faits découverts à l'occasion d'une vérification; cette division déterminerait si une vérification plus poussée est nécessaire.

Vérification des droits d'accise

22 Les fonctionnaires de l'accise sont chargés de vérifier et de percevoir tous les droits d'accise imposés surtout sur les boissons distillées, la bière et les produits du tabac. Ils exercent aussi un contrôle sur les fabriques qui utilisent l'alcool dans la fabrication de leurs produits. La vérification se fait en contrôlant la fabrication ou les procédés de production, mais elle pourrait se faire plus facilement en utilisant les méthodes normales de vérification.

23 L'importance de l'inspection dépend du produit en cause; les distilleries sont assujetties à un contrôle plus rigoureux que les brasseries et les fabriques de tabac. Le contrôle exercé sur les distilleries comprend de nombreuses vérifications du volume, du poids et de la teneur, la surveillance des stocks au cours du vieillissement et la surveillance de l'embouteillage et de l'entreposage jusqu'à la vente. Les principales vérifications faites dans une brasserie portent sur la teneur et le volume du produit. Le contrôle des produits du tabac se fait au moyen de vérifications de la quantité et du poids.

24 Quelque 400 fonctionnaires de l'accise, détachés pour la plupart auprès des fabriques, font ces vérifications durant la fabrication ou la production. Toutefois, ils ne se servent pas du résultat des épreuves pour vérifier les dossiers des entreprises. Au contraire, ces fonctionnaires de l'accise tiennent des dossiers séparés de toutes les transactions visant des produits imposables à chaque fabrique. Ces dossiers, exigés par le règlement, sont très détaillés et, dans la plupart des cas, sont identiques aux registres de la production tenus par l'entreprise. Les dossiers de l'accise servent à vérifier indépendamment le calcul des droits et les rapports réguliers d'exploitation de chaque détenteur de licence. La tenue de ces dossiers prend une grande partie du temps des fonctionnaires de l'accise.

25 Les fonctionnaires de l'accise postés à l'extérieur de la fabrique, aux bureaux de perception, tiennent aussi les dossiers des opérations de chaque détenteur de licence. Ces dossiers ont trait principalement au vo-

lume des stocks et servent de références si les dossiers conservés dans la fabrique sont détruits. Ils servent aussi à vérifier les rapports d'exploitation que prépare le détenteur de licence. Enfin, la Direction du contrôle de l'accise, à Ottawa, garde des dossiers essentiellement identiques.

26 Cette méthode de contrôle un peu archaïque des droits d'accise est unique et devrait être changée. Elle a été établie il y a plusieurs années alors que l'exploitation des entreprises assujetties à l'impôt avait relativement peu d'importance et qu'on cherchait souvent à se soustraire à l'impôt. Le contrôle est plus rigoureux que pour la plupart des autres formes de recettes fiscales, bien que les droits d'accise représentent moins de 6 p. 100 du revenu du gouvernement. Comme les fonctionnaires de l'accise passent une bonne partie de leur temps à tenir des livres de comptes, dans plusieurs cas leur fonction est à peu près celle de teneurs de livres.

27 Il est difficile de justifier la nécessité de garder des dossiers distincts pour les transactions de chaque détenteur de licence. Toutes les vérifications devraient se faire directement dans les livres du détenteur de licence. Il serait facile de le faire en marquant le document original au moment du comptage, du pesage ou du mesurage et ensuite en vérifiant l'inscription dans les dossiers du contribuable. Les rapports d'exploitation préparés par le détenteur de licence pourraient être vérifiés directement en regard des comptes déjà examinés. Il en résulterait une diminution du nombre des vérificateurs des taxes d'accise et l'élimination de nombreux registres tenus par ceux-ci.

28 Les dossiers semblables que les vérificateurs des taxes d'accise tiennent aux bureaux de perception et à la Direction du contrôle de l'accise sont coûteux et ont peu de valeur. Il n'est guère nécessaire de contrôler des renseignements qui ont déjà été entièrement vérifiés. Il est très peu probable que les comptes des sociétés commerciales soient détruits par le feu ou une explosion. Aucune de ces éventualités ne justifie les dépenses que l'on fait pour maintenir plusieurs séries de comptes de contrôle.

29 L'Association des distillateurs a présenté au gouvernement un mémoire dans lequel elle expose une méthode qui permettrait aux fonctionnaires de l'accise de ne pas tenir autant de registres. Cette méthode est mise à l'essai et, si elle est adoptée, permettra de réduire de beaucoup le travail des fonctionnaires de l'accise sans affaiblir pour autant le contrôle du gouvernement.

Accès aux entrepôts de douane

30 Une autre vérification discutable est celle qu'on fait dans les entrepôts de douane qu'utilisent les particuliers ou les sociétés commerciales pour emmaganiser des marchandises importées en attendant de payer des taxes à l'importation. La période maximum pendant laquelle l'acquittement des droits peut être différé dans le cas des marchandises ainsi entreposées est de deux ans. Ces entrepôts appartiennent à des particuliers et sont exploités par eux; les propriétaires ont fourni un cautionnement. Les entrées sont garnies de serrures doubles de sorte qu'on ne peut y avoir accès qu'en compagnie d'un douanier. En outre, les divers bureaux de la douane tiennent des dossiers complets concernant les marchandises qui se trouvent dans les entrepôts de douane.

31 L'acquittement des droits de douane est parfaitement et efficacement contrôlé, car les propriétaires des entrepôts doivent fournir un cautionnement; de plus, le gouvernement détient la liste de toutes les marchandises entreposées. Un autre contrôle qui ne semble pas justifié, c'est la présence d'un douanier chaque fois qu'on pénètre dans un entrepôt de douane.

Vérification interne actuelle

32 La vérification interne se fait dans plusieurs ministères et organismes du gouvernement. Celle qui s'effectue au ministère des Postes et à la Société Radio-Canada a fait l'objet d'un examen à l'occasion des études distinctes portant sur ces organismes. La vérification qu'accomplissent certains autres organismes importants est décrite ci-dessous:

- *Ministère du Revenu national* (*Division de l'impôt*)

  Le Service d'inspection fait une vérification interne indépendante des opérations de chaque bureau régional de l'impôt. Des examens réguliers, faisant partie d'un programme de vérification, se font dans chaque bureau. Ils consistent en une revision des opérations financières ainsi qu'en une enquête sur les méthodes et pratiques administratives. On rédige un rapport sur chaque examen. Il y a 18 membres du Service qui sont attachés à un bureau central d'Ottawa.

- *Ministère du Revenu national* (*Division des douanes et de l'accise*)

  Le Service d'inspection fait des examens annuels dans chaque bureau des douanes au moyen de programmes de vérification qui comprennent une revision des opérations financières et des méthodes administratives. Un rapport est rédigé sur chaque vérification. Le Service comprend 65 fonctionnaires répartis dans 9 bureaux régionaux à travers le pays. L'administration générale du Service se fait du bureau central d'Ottawa.

- *Commission d'assurance-chômage*

  Le Service d'inspection fait à intervalles réguliers une vérification dans tous les bureaux de la Commission. Ces enquêtes sont surtout d'ordre administratif, vu que les bureaux du Trésor vérifient le paiement des prestations. Les inspections se font sous forme de questionnaires et un rapport sur les résultats de l'enquête est rédigé après chaque inspection. Ce service, dont le siège est au bureau central de la Commission à Ottawa, compte 20 employés.

- *Ministère des Transports*

  La plupart des vérifications des revenus du ministère, effectuées auparavant par la Division des services de vérification du Contrôleur du Trésor, incombent maintenant à la Section de l'inspection et de la vérification qui a été créée en 1960. Ce changement s'imposait, croyait-on, parce que les inspecteurs du ministère qui se rendaient dans la plupart des bureaux où devait aller le personnel de la Division des services de vérification se trouvaient à doubler le travail de cette division. On pensait aussi que ce changement permettrait d'accélérer le service. Les examens, faits d'après des guides d'inspection et de vérification, portent sur les aspects financiers aussi bien que sur la revision des systèmes et des méthodes. Après chaque vérification, on prépare un rapport.

- *Ministère de la Défense nationale*

  Le Bureau du vérificateur en chef, qui a 83 employés au bureau central et dans les neuf bureaux régionaux, est composé de civils qui relèvent directement du sous-ministre adjoint à qui sont confiées les questions financières du ministère. Ce groupe de vérificateurs examine à l'aide de sondages les unités des divers services, les laboratoires du Conseil de recherches pour la défense et les comptes de certains entrepreneurs qui exécutent des contrats pour la défense.

  Les forces armées ont aussi leurs propres vérificateurs qui travaillent sous la direction de militaires et qui inspectent et vérifient les stocks, examinent les soldes et allocations et vérifient les fonds qui ne relèvent pas du gouvernement.

- *Le Contrôleur du Trésor*

  La Division des services de vérification, tout d'abord établie pour faire les vérifications de prix de revient complexes dont il a été question au chapitre de la vérification externe, fait maintenant, à la demande des ministères, la vérification des recettes ainsi que d'autres vérifications internes.

Chevauchement au ministère de la Défense nationale

33 Le Bureau du vérificateur en chef fait de 450 à 500 vérifications chaque année. En général, ce bureau cherche à déceler l'activité non rentable, les contrôles insuffisants, les prévisions inexactes, le gaspillage, les dépenses déraisonnables et les transactions non autorisées. On utilise les mêmes méthodes que les vérificateurs professionnels dans les entreprises commerciales. Des sondages permettent de s'assurer que le système fonctionne bien. L'auditeur général reçoit le texte de la plupart des rapports.

34 Le travail des vérificateurs des forces armées est souvent la reprise de celui qu'a fait le Bureau du vérificateur en chef. Les vérificateurs des forces armées sont portés à vérifier à 100% les documents et pièces comptables ayant trait aux stocks.

35 Les forces armées ont récemment pris des mesures pour réduire la vérification quand des contrôles suffisants sont en vigueur. On a constaté qu'il y avait chevauchement du travail et l'on essaye maintenant de coordonner le travail des vérificateurs des forces armées avec celui du vérificateur en chef. On devrait procéder à cette intégration le plus vite possible.

Nécessité de la vérification interne

36 Certains ministères ont trouvé que les services de vérification interne du Contrôleur du Trésor ne sont pas satisfaisants, parce que le personnel de la Division des services de vérification s'occupe surtout de ses vérifications complexes des prix de revient. De toute façon, le personnel de la vérification interne devrait appartenir à l'équipe du ministère si l'on veut qu'il constitue un rouage efficace de gestion.

37 Dans l'industrie, la vérification interne est une partie importante de la gestion administrative. On pourrait, grâce au droit de regard sur la comptabilité et sur d'autres questions qui se rattachent aux finances de l'entreprise, établir une méthode qui permettrait de vérifier et contre-vérifier toutes les transactions. Cette méthode pourrait être efficace, mais le coût en serait inabordable. Un meilleur moyen consisterait à utiliser de bonnes méthodes de contrôle interne et de vérification par sondages de vérificateurs internes compétents. De cette façon, on obtiendrait un contrôle maximum au meilleur compte possible.

38 De nos jours, les services administratifs, qu'il s'agisse du gouvernement ou de l'industrie, sont aux prises avec des problèmes nombreux et complexes. A cause de l'ampleur des opérations, la direction ne peut pas faire plus que formuler le programme officiel et les méthodes d'application, fournir ce qui est nécessaire à l'exécution et examiner les résultats. C'est donc dire que la direction doit déléguer des responsabilités, établir des contrôles sur les pouvoirs ainsi délégués, et instaurer un système de rapports grâce auxquels elle saura ce qui se passe au palier de l'exécution.

39 Le personnel de la vérification interne est une aide inestimable pour la direction des ministères. Il examine si les données financières et statistiques sont sûres et utiles, si l'on tire bien parti du personnel et des installations et si l'on prévient les pertes et le gaspillage; enfin, il évalue le rendement des employés pour s'assurer qu'ils se conforment

aux programmes et aux méthodes qu'a établis la direction.

40 Si l'on tient compte du fait que vos commissaires ont recommandé une plus grande délégation de pouvoirs aux ministères et aux organismes, la vérification interne devient importante, car elle est un des moyens essentiels qui permettront aux chefs des ministères de bien exercer leur autorité.

3 LA GESTION DU PERSONNEL

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 3: LA GESTION DU PERSONNEL

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	Page
REMERCIEMENTS	253
1 INTRODUCTION	257
Portée des études	259
Le gouvernement du Canada dans son rôle d'employeur	261
2 IMPORTANCE NUMÉRIQUE ET COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE	264
3 GESTION DU PERSONNEL: AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ	268
4 LA CONSTITUTION DU CORPS DES FONCTIONNAIRES	276
Recrutement, choix, nomination	276
Problèmes particuliers	281
Avancement et mutations	284
Formation et perfectionnement	288
Professionnels et scientifiques	290
Personnel féminin	292
5 LE RENDEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE	293
Le rôle des cadres	293
Le contrôle des absences	295
Moral et productivité	298
Voies de communication interne	300
6 LA RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE: PRINCIPES, MODALITÉS D'APPLICATION, NORMES	304
Niveaux des traitements et avantages sociaux	305
Traitements et salaires	305
Avantages sociaux et conditions de travail	307
Critères externes relatifs à la rémunération	309
Critères internes relatifs à la rémunération	312
Modalités de détermination des traitements, salaires et avantages sociaux	314
Comparaisons externes	314
Administration des salaires et des régimes de prévoyance	316
7 SOMMAIRE ET CONCLUSIONS	318

DEUXIÈME PARTIE

	Page	Paragraphe
1 IMPORTANCE ET VENTILATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	325	
Développement historique	325	1
Tendances générales	325	2-4
Trois périodes distinctes de croissance	326	5-7
Courbes de croissance au sein d'autres gouvernements	326	8-9
Augmentation des dépenses gouvernementales	327	10
Accroissement de la fonction publique, de la main-d'œuvre et de la population	327	11-12
L'emploi dans la fonction publique actuelle	328	13-16
État comparatif de l'emploi au Canada et à l'étranger	328	17-19
Bordereaux des salaires et coût de la main-d'œuvre	331	20-22
Personnel actuel par catégorie d'emploi	331	23-25
Employés soustraits à la loi	332	26-32
Statut des groupes soustraits à la loi	333	33-41
Emploi du personnel féminin	335	42-45
Répartition de l'emploi—Par ministère ou organisme	336	46
Services extérieurs professionnels et spéciaux	346	47-56
Répartition géographique de la main-d'œuvre dans l'administration fédérale	347	57
Croissance rapide en dehors de la capitale	349	58-61
Répartition géographique par ministère	349	62
Facteurs qui influent sur la répartition géographique	349	63
2 COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE	351	
Courbes et tendances en matière d'occupation dans la fonction publique	351	
Classes d'occupations	351	1-7
Courbes actuelles des occupations	353	8

	Page	Paragraphe
Évolution de la structure des occupations dans la fonction publique	358	9-14
Diplômés d'université dans la fonction publique . . .	360	15
Autres caractéristiques du personnel dans l'administration fédérale	361	16
Répartition selon l'âge	364	17-22
Répartition des employés par groupe de traitements	368	23-26
Anciens combattants dans l'administration fédérale	368	27-30
Roulement du personnel	370	31-35
Employés de langue française dans la fonction publique	370	36
3 STATISTIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE L'ÉTAT	372	1
Évaluation	372	2-8
La statistique publiée	373	9
Nécessité des données et analyses sur la main-d'œuvre	374	10-12
L'administration courante	374	13
L'élaboration des lignes de conduite	374	14
La recherche et la planification	375	15
Coordination et contrôle	375	16-18
4 AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE GESTION DU PERSONNEL	376	1-4
La structure actuelle	377	
La Commission du service civil	377	5-7
Le conseil du Trésor	377	8
Ministères et organismes	377	9-12
Sociétés de la Couronne et organismes	378	13
Contrôle des dépenses de main-d'œuvre	378	14-15
Délais	379	16-26
Manque de souplesse	381	27-31
Dépenses	382	32-50
Le dilemne des contrôles	386	51-54
Situation actuelle de la direction du personnel dans les divers ministères et organismes	386	55-66

		Page	Paragraphe
5	CONSTITUTION DU PERSONNEL DU SERVICE PUBLIC . .	389	
	Introduction	389	1-7
	Recrutement	390	8-12
	Sélection et nomination des fonctionnaires	391	13-15
	Méthodes d'examen	394	16-23
	Favoritisme politique	395	24-26
	Avancements et mutations	396	27-30
	Procédure d'appel	396	31-33
	Cote de l'employé	397	34-36
	Formation et perfectionnement	398	37-47
	Perfectionnement de la gestion	401	48-56
	Personnel scientifique	403	57-62
	Personnel féminin	404	63-68
6	RENDEMENT EFFICACE DE LA FONCTION PUBLIQUE . .	406	
	Hygiène et absences	406	
	Prévention des accidents	406	1-9
	Congé de maladie	408	10-15
	Services de santé	409	16-25
	Moral et rendement	411	26-37
	Voies de communication interne	413	38-43
	Griefs et appels	415	44-54
	Au service du public	417	55-61
7	RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE: COMPARAISONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	419	
	Comparaison des niveaux de rémunération, régime, pratiques, normes	419	1-2
	Emplois de bureau (commis, secrétaire et occupations connexes)	419	3-5
	Emplois de service et d'entretien	420	6-7
	Emplois aux postes, à la douane et à l'immigration	420	8-11
	Emplois techniques (semi-professionnels) . . .	420	12
	Emplois professionnels	421	13-23
	Emplois administratifs	422	24-25
	Remarques d'ordre général	423	26

		Paragraphe
Avantages sociaux: comparaisons avec l'emploi dans le secteur privé	424	27-32
Le Service civil et l'industrie	425	33-37
Fonction publique et organismes exemptés—Comparaison des avantages sociaux	432	38-39
Avantages accordés aux employés à taux régnants	433	40-41
Remarques générales	435	42-43
8 LA RÉMUNÉRATION: PRINCIPES ET APPLICATION	437	1
Historique de la rémunération dans la fonction publique	437	2-13
La rémunération dans l'administration fédérale: critères externes	440	14-24
La rémunération dans l'administration fédérale: critères internes	442	
Le régime de classification	442	25-51
Le régime de rémunération	448	52-66
Méthode de fixation et de gestion de la rémunération	452	67-78
APPENDICES	457	
Appendice A-1 à A-6	458	
Appendice B-1 à B-3	480	
Appendice C	494	

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude, sous la direction de M. John J. Carson, directeur du service des relations industrielles et de l'information de la *B. C. Electric Company Limited*, Vancouver, et de son adjoint M. E. F. L. Henry, *C.M.S. Counsellors Limited*, Toronto, coordonnateur des études, a fait des recherches approfondies sur la gestion du personnel dans la fonction publique partout au Canada. Vos commissaires tiennent à témoigner leur reconnaissance aux personnes mentionnées ci-dessous qui ont collaboré avec M. Carson:

M. Peter M. Allen, *Trans-Canada Pipe Lines Limited*, Toronto
M. G. R. Allnutt, B.COM., *Canadian Industries Limited*, Montréal
M. J. Donald Bennie, B.COM., Air-Canada, Montréal
M. J. C. Blackhall, B.A., *Molson's Brewery Limited*, Calgary
M. Wilfred A. Campbell, M.A., Ministère de l'instruction publique de l'Ontario, Toronto
M. William A. Correll, *The Steel Company of Canada Limited*, Montréal
Mlle E. Christina Fairley, *Basic Communicators Limited*, Toronto
M. le professeur Émile Gosselin, LL.L, M.SC.E., Université Laval, Québec
M. Michael A. Harrison, B.A.SC., DIPL. B.A., Société Radio-Canada, Ottawa
M. Fernand Malo, M.A., *Dominion Tar & Chemical Company Limited*, Montréal
M. W. Wallace Muir, *Price, Waterhouse and Company*, Toronto
M. le professeur J. Archibald McIntyre, M.A., Université Western Ontario, London
M. le professeur John C. Sawatsky, M.A., PH.D., Université de Toronto, Toronto
M. H. A. D. Scott, Hydro-Ontario, Toronto
M. Charles F. Stubbert, B.COM., *Ford Motor Company of Canada Limited*, Oakville
M. le professeur D. C. Williams, M.A., PH.D., Université de Toronto, Toronto

M. le professeur W. Donald Wood, M.A., PH.D., directeur du Centre de relations industrielles à l'Université Queen, Kingston, a dirigé les recherches quantitatives que comportaient ces études.

Pour compléter le travail des enquêteurs, vos commissaires ont aussi fait appel à l'expérience d'un comité consultatif sous la présidence de M. Thomas W. Eadie, LL.D., président de La compagnie de téléphone Bell du Canada, Montréal, et sous la vice-présidence de M. D. E. Kilgour, B.A., Président de la *Great-West Life Assurance Company*, Winnipeg. Ce comité était composé comme suit:

M. Wilbrod Bherer, C.R., Bherer, Juneau et Côté, Québec
M. Arthur H. Brown, O.B.E., Bureau international du travail, Ottawa
M. A. Davidson-Dunton, D.SC., LL.D., Université Carleton, Ottawa
M. J. H. Mobray Jones, B.SC., *Bowater Mersey Paper Company Limited*, Liverpool, N.-É.
M. Jean-Claude Lessard, B.A., M.B.A., Hydro-Québec, Montréal
M. F. H. Sherman, LL.D., *Dominion Foundries and Steel Limited*, Hamilton
M. W. O. Twaits, B.COM., *Imperial Oil Limited*, Toronto

La gestion du personnel a suscité un tel intérêt que vos commissaires ne peuvent mentionner ici le nom de toutes les personnes et associations qui ont bien voulu leur présenter un mémoire. Toute cette documentation a fait l'objet d'une étude attentive et d'une mention dans notre rapport définitif.

En même temps qu'ils expriment leur reconnaissance aux personnes et aux groupes mentionnés ci-dessus pour l'aide et les conseils prodigués, vos commissaires se doivent de les exonérer de toute responsabilité pour les constatations et conclusions contenues dans les première et deuxième parties du présent rapport. Cette responsabilité retombe entièrement sur vos commissaires.

PREMIÈRE PARTIE

1

INTRODUCTION

Mesurer la valeur de la fonction publique au Canada, c'est mesurer le rendement des milliers de personnes qui l'assurent. Les grandes entreprises industrielles ou commerciales doivent, elles aussi, s'intéresser à leur potentiel humain, bien que d'autres éléments—usines, outillage, matériaux—revêtent, toutes proportions gardées, plus d'importance pour elles que pour l'État. La fonction publique s'acquittera donc d'autant mieux de ses obligations à l'égard de la collectivité qu'elle aura su faire un usage rationnel de ses ressources humaines. Or, on ne saurait affirmer que les méthodes employées à cette fin soient satisfaisantes, tant sont probantes les preuves du contraire.

Pour que la fonction publique puisse s'acquitter convenablement de sa mission, deux conditions devront être réalisées. On cherchera d'abord à grouper de grandes compétences et à les répartir selon les exigences des diverses tâches à accomplir. Il faudra donc pour cela veiller à l'excellence du recrutement et de la formation, et voir en outre à ce que les fonctionnaires puissent développer leurs propres aptitudes. On s'emploiera ensuite à utiliser rationnellement les talents dont on dispose et à diriger avec sagesse le travail des fonctionnaires.

Jamais plus qu'à notre époque l'efficacité de l'administration fédérale n'a revêtu une telle importance pour le citoyen. En effet, l'action du gouvernement fédéral touche aujourd'hui maints aspects de la vie quotidienne de chacun. Autrefois, le rôle du gouvernement étant limité, la qualité de l'administration pesait peu sur la vie de la collectivité. Aujourd'hui, au contraire, l'inefficacité dans un des multiples services administratifs peut compromettre de

façon immédiate et concrète les revenus, le bien-être et jusqu'à la sécurité même de chaque citoyen canadien.

Quelle est la qualité, quelle est la compétence de l'ensemble de nos fonctionnaires? Sait-on utiliser à bon escient leurs aptitudes et leurs efforts? A ces questions on pourrait répondre que la valeur des fonctionnaires est à peu près celle de leurs collègues des grandes entreprises privées du pays. Dans certains secteurs, elle s'avère même excellente. Signalons tout de suite qu'un grand nombre de nos meilleurs fonctionnaires sont entrés dans l'administration fédérale pendant la crise économique des années trente ou pendant les années qui ont immédiatement suivi la guerre. C'est dire que la qualité actuelle de la fonction publique tient plus au succès du recrutement des années passées qu'à ses capacités présentes d'attirer de grandes compétences.

On ne saurait être aussi satisfait du parti que l'administration a su tirer du talent, de l'initiative et de la compétence de son personnel. Sans doute faut-il faire davantage pour attirer les compétences rares qui répondent aux exigences des nouvelles techniques du travail de bureau et aux nouvelles méthodes de gestion, et pour faire face à l'ampleur et à la complexité des affaires publiques.

Le système actuel comporte deux défauts graves qui peuvent expliquer pourquoi on a de plus en plus de mal à répartir et à utiliser comme il convient les ressources humaines au sein de la fonction publique.

- On n'a pas su reconnaître que la direction du personnel forme une partie intégrante d'une administration complète et qu'en conséquence elle ne saurait être assurée par des organes de contrôle trop éloignés des lieux de travail. On n'a pas reconnu non plus que les hauts fonctionnaires des ministères et organismes doivent être habilités à diriger leur propre personnel et doivent être tenus responsables de leur gestion dans ce domaine.

- Le système ne s'est pas prêté à l'élaboration d'une politique d'ensemble bien coordonnée dans l'administration du personnel au sein de la fonction publique tout entière; encore moins a-t-on su profiter des connaissances et de l'expérience déjà acquises ailleurs.

Les méthodes de gestion du personnel au sein de l'administration entraînent souvent le gaspillage des ressources, ne stimulent guère le rendement et ne favorisent nullement le développement d'une fonction publique dynamique et homogène. Assurément de bons fonctionnaires parviendront souvent à surmonter les obstacles les plus difficiles qui s'offrent au rendement efficace, mais le plus souvent les méthodes actuelles nuisent à la formation des fonctionnaires et bloquent ceux qui sont capables de donner un tout autre rendement et de fournir une plus forte contribution personnelle à la fonction publique.

Considérée dans ses structures et ses modalités d'application, la gestion du personnel, telle qu'elle se pratique actuellement, est directement issue, pour une bonne part, du principe du traitement uniforme des fonctionnaires. La recherche de cette uniformité a eu comme conséquence la centralisation et une réglementation minutieuse. Paradoxalement, ce souci de l'individu a donné naissance à un système d'administration très impersonnel, édifice fondé il y a quarante ans sur la Loi sur le service civil de 1918. Entre temps, la situation du fonctionnaire s'est profondément modifiée, ainsi d'ailleurs que la conception générale des relations entre employeur et employé dans l'ensemble de l'économie. Dans la fonction publique moderne, on évitera donc de subordonner l'individu au système; on cherchera au contraire à lui faire réaliser toutes ses possibilités en reconnaissant ses buts, ses talents et ses aspirations.

PORTÉE DES ÉTUDES

L'intérêt général de la fonction publique est à tel point fonction d'une utilisation rationnelle de ses ressources humaines que vos commissaires placent la gestion du personnel parmi les plus importantes questions dont ils ont eu à s'occuper. Leurs études ont donc été dirigées sur les aspects suivants de la question:

- Composition et importance numérique du corps des fonctionnaires de façon à mesurer les dimensions du problème que constitue, pour l'administration fédérale, la gestion de ses ressources humaines, et de façon à dégager toute tendance qui pourrait éventuellement poser de nouveaux problèmes.
- Répartition de l'autorité et des attributions, en matière de gestion du personnel, entre les autorités de contrôle et les ministères ou organismes intéressés, ainsi que les répercussions de cette répartition sur le rendement.
- Principes et pratiques courants en matière de gestion de personnel, notamment le recrutement, les mutations, l'avancement, la formation et le perfectionnement du personnel, et la prévision des besoins futurs.
- Initiatives visant le maintien du moral des effectifs et mesures propres à stimuler la productivité.
- Comparaison de la rémunération, des avantages et des conditions de travail des fonctionnaires des divers grades avec les éléments correspondants dans les autres secteurs de l'économie; étude du rapport rémunération-rendement et, enfin, examen de ce que comporte pour le contribuable et l'économie en général les critères actuellement retenus pour la détermination de la rémunération, des avantages sociaux et des conditions de travail du fonctionnaire.

A l'étude de ces divers problèmes s'ajoute une analyse statistique du service public. On y trouvera de nombreuses données nouvelles sur les caractéristiques des effectifs et sur la rémunération, les avantages sociaux et les conditions de travail des fonctionnaires, ainsi que des données comparatives tirées des autres secteurs (voir les tableaux de la deuxième partie).

L'étude détaillée des sujets ci-dessus a été menée par des équipes de spécialistes choisis en dehors de l'administration. En outre, les autres équipes de recherche de la Commission ont également contribué à cette étude par l'apport de leurs constatations en matière de gestion du personnel, à la suite de leurs enquêtes dans les autres domaines de l'administration fédérale. Leurs jugements ont été examinés par un comité consultatif dont certains membres étaient tirés de grandes entreprises privées où les problèmes de personnel sont analogues en importance à ceux de l'administration. Vos commissaires ont soigneusement examiné les nombreux mémoires qui leur ont été soumis sur ces questions avant d'en arriver à des conclusions définitives.

L'expression «fonction publique» employée dans le présent rapport ainsi que dans les autres rapports de la Commission exige d'être précisée. Dans son sens le plus large elle comporte le personnel de l'ensemble des ministères, offices, commissions, organismes, sociétés de la Couronne et forces armées. Cette définition, valable au mois de septembre 1960 pour plus de 480,000 personnes, n'a pas été retenue aux fins du présent rapport parce que son étendue embrasse une trop grande variété de genres d'emplois. Les catégories suivantes ont donc été éliminées:

- Les militaires. Les aspects administratifs des principes appliqués en matière d'utilisation des ressources humaines par la Défense nationale, et notamment la démilitarisation, sont étudiés dans un rapport distinct sur ce ministère. Le présent rapport n'intéresse que 50,000 employés civils de la Défense.

- Les personnes à l'emploi des sociétés de la Couronne dont les besoins de personnel correspondent en gros à ceux des entreprises privées à caractère industriel ou commercial: chemins de fer Nationaux du Canada, Air-Canada, *Polymer Corporation Limited, Eldorado Mining and Refining Limited, Eldorado Aviation Limited, Northern Transportation Company Limited* et la Société canadienne des télécommunications transmarines.

- Les personnes à l'emploi d'organismes ou de sociétés qui, pour des raisons d'intérêt public, jouissent d'une autonomie plus ou moins complète par rapport au pouvoir exécutif. Sont en conséquence exclus les employés de la Banque du Canada, de la Société Radio-Canada et du Conseil des Arts.

- Les maîtres de poste à commission et leurs adjoints.

Sauf indication contraire, l'expression «fonction publique» telle qu'employée dans le présent rapport s'applique donc à quelque 216,000 employés du gouvernement du Canada, c'est-à-dire à tous les effectifs, déduction faite des groupes indiqués ci-dessus.

Quelques derniers commentaires s'imposent afin de situer les présentes constatations et conclusions dans l'optique voulue. Alors que la Commission poursuivait son enquête, le Parlement a été saisi d'une refonte complète de la Loi sur le service civil. Après un examen approfondi des dispositions de la doctrine et des principes du nouveau projet par un comité spécial de la Chambre, le Parlement a adopté la loi revisée en septembre 1961; elle est entrée en vigueur le 1er avril de l'année suivante.

La nouvelle loi prévoit de profondes modifications en matière d'autorité et de responsabilités quant à la gestion du personnel de la fonction publique; elle introduit notamment un élément de souplesse qui faisait défaut dans l'ancienne loi. Au point où nous en sommes, on ne saurait déterminer ses répercussions sur l'ambiance générale du contrôle du personnel. Vos commissaires tiennent néanmoins à poser bien clairement les principes qui leur semblent devoir inspirer la gestion du personnel dans la fonction publique, que ces principes soient ou non conformes à la loi nouvelle.

Les chapitres suivants du présent rapport confirmeront que vos commissaires envisagent des changements qui n'ont rien de commun avec un simple replâtrage du système actuel de gestion des fonctionnaires. Les critiques qui seront exprimées ici s'adressent—à de rares exceptions près—aux défaillances du système et non à ceux qui en ont été virtuellement les prisonniers. Il est à souhaiter que les recommandations proposées éliminent ces insuffisances en réédifiant sur des bases nouvelles les structures d'une saine gestion du personnel de l'administration publique.

LE GOUVERNEMENT DU CANADA DANS SON RÔLE D'EMPLOYEUR

Le gouvernement est de loin l'employeur le plus important au pays. Aucun autre employeur ne saurait égaler la variété des compétences auxquelles il fait appel dans l'accomplissement de ses nombreuses fonctions, ni la diversité de son champ d'activité, ni la répartition géographique de ses intérêts ou de la diversité de ses conditions de travail. La gamme de ses besoins s'étend du simple manœuvre, de l'artisan et du technicien jusqu'aux cadres les plus spécialisés—savants, membres de professions libérales, administrateurs et directeurs.

En tant qu'exploitant, le gouvernement est propriétaire de brise-glaces, d'avions, de presses d'imprimerie et de réacteurs nucléaires. Il administre des

musées, des galeries d'art, des laboratoires de recherche, et des chaînes de télévision. Il émet les chèques d'allocations familiales, il perçoit l'impôt sur le revenu et, sur le plan international, il est signataire de conventions.

Il n'est pas un autre employeur au Canada pour qui la gestion du personnel constitue une tâche aussi difficile et aussi complexe, que ce soit par le nombre des employés ou par la diversité extrême des talents qu'il faut réunir et utiliser au mieux. Il faudrait ajouter le stimulant—ou le risque—que constitue ici le fait que l'activité de chaque fonctionnaire peut toujours faire l'objet de l'examen du public ou des commentaires de l'homme politique.

Il reste pourtant que l'utilisation efficace des ressources humaines dans la fonction publique ne constitue pas un problème foncièrement nouveau. Si les problèmes ont plus d'envergure et de complexité et si le caractère proprement public de l'administration impose certaines considérations particulières, il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, l'utilisation rationnelle de son personnel pose au gouvernement les mêmes problèmes qu'aux autres employeurs d'effectifs importants. L'administration fédérale ne doit-elle pas chercher les mêmes talents sur le même marché? C'est une simple constatation et pourtant elle ne saurait la perdre de vue en fixant les principes et les modalités de son recrutement, la rémunération et les avantages sociaux qu'elle veut offrir, et les autres aspects de son administration du personnel qui composent l'image qu'on se fait sur le marché de l'État employeur.

Du point de vue des spécialisations recherchées, les besoins en personnel de l'ensemble des employeurs subissent une rapide évolution. A l'instar donc du secteur privé, l'administration fédérale doit savoir discerner cette évolution et modifier en conséquence les principes qui régissent le recrutement et la formation de ses employés, ainsi que les rapports qu'elle entretient avec eux. Il faut aussi étudier de plus près tout un éventail de problèmes de gestion du personnel, problèmes assez négligés jusqu'ici ou qui, en tout cas, n'ont pas reçu de solution d'ensemble. Le gouvernement doit être tout aussi disposé que les autres employeurs à bénéficier de l'extension considérable des connaissances actuelles des effets qu'ont sur le rendement les relations personnelles et sociales. Étant donné l'importance et la complexité exceptionnelles de son problème en matière de gestion du personnel, l'administration fédérale pourrait certes prendre les devants dans ce domaine. Elle ne peut se permettre, en tout cas, de se laisser distancer, pas plus que le pays ne peut se permettre de subir les conséquences d'un rendement médiocre.

Il reste que ce n'est peut-être pas le rôle de l'administration fédérale de devancer les autres grands employeurs dans les domaines de la rémunération, des avantages sociaux ou des conditions de travail de ses employés. Dans le

secteur privé, les décisions qui influent sur le prix de revient sont dictées largement par les conditions du marché et par la loi de la survivance économique. Au contraire, les problèmes du gouvernement sont d'un tout autre ordre. Au moyen de décisions officielles ou officieuses, il fixe ses propres critères en matière de rémunération du personnel. On examinera en détail, dans un autre chapitre du présent rapport, les normes qu'il doit chercher à établir dans ces domaines.

L'État employeur doit résoudre un deuxième problème assez particulier; il s'agit de l'utilisation de la langue française dans l'administration de la chose publique et de la présence parmi ses employés de citoyens de langue française. Lorsque les considérations complexes que soulève ce problème ont une portée directe sur la gestion du personnel dans la fonction publique, nous avons tiré certaines conclusions et formulé certaines recommandations incorporées au présent rapport.

2

IMPORTANCE NUMÉRIQUE ET COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Déduction faite de certaines catégories d'effectifs énumérées plus haut, le gouvernement emploie directement quelque 216,000 agents répartis entre plus de cent ministères et organismes divers ainsi que, bon an, mal an, quelque 25,000 employés contractuels. Nous ne faisons pas état de tous ceux à qui il procure du travail indirectement—contrats de construction, achats et subventions à la recherche.

De 1939 à 1946, la fonction publique fédérale a triplé, mais depuis 1946 cette croissance a été, toutes proportions gardées, moins rapide que celle de la population ou du produit national brut. Les facteurs qui ont le plus contribué à l'importance actuelle de la fonction publique ont été la défense nationale, la croissance démographique, l'expansion économique et les nouvelles activités confiées à l'État par le public. A moins que le gouvernement n'assume de nouvelles et importantes fonctions, l'expansion des services actuels sous la poussée démographique et sous la croissance des revenus ne devrait pas être accompagnée d'un accroissement proportionnel du personnel. En outre, le volume de travail itératif qui se fait dans les bureaux du gouvernement lui permet de tirer bon parti de l'automation. Des problèmes importants d'adaptation et de remaniement du personnel se poseront sans doute; par contre le rythme de croissance du nombre des fonctionnaires en sera sensiblement ralenti.

Plus des trois quarts des fonctionnaires sont employés en dehors de la région

Ottawa-Hull. Il va de soi qu'ils sont groupés dans les grands centres. A Montréal et à Toronto, par exemple, ils sont presque aussi nombreux qu'à Ottawa-Hull; l'on trouve aussi des groupes importants à Halifax, à Winnipeg, et à Vancouver. Un nombre restreint mais conséquent de personnes travaillent à l'étranger: agents du service diplomatique, fonctionnaires de la Citoyenneté et de l'Immigration, du Commerce, de la Santé nationale et du Bien-être social et de divers organismes ou sociétés. Cette dispersion géographique des fonctionnaires entraîne certaines conséquences pour la gestion du personnel; il en sera question plus loin.

La fonction publique absorbe un nombre considérable et croissant de spécialistes des disciplines libérales: loi, sciences, génie, médecine, comptabilité, enseignement, services hospitaliers, économie politique, statistique, bibliothéconomie et autres. Les techniciens sont encore plus nombreux. On y trouve encore un groupe important de personnel de gestion, d'administration et de comptabilité. Ces agents, dont beaucoup jouissent d'une formation hautement spécialisée, représentent au total entre un quart et un tiers de l'ensemble des fonctionnaires. Les employés de bureau forment un autre tiers, de sorte qu'avec les gens de profession et les techniciens ils forment près des deux tiers de l'ensemble. Le dernier tiers enfin comprend les artisans, les ouvriers spécialisés et les employés divers.

Dans le commerce et l'industrie, le problème le plus ardu en matière de gestion du personnel intéresse les employés de bureau, les gens de profession et les techniciens. L'automatisation des travaux dans les bureaux, magasins ou laboratoires est en train de bouleverser les structures et les procédés, ainsi que les caractéristiques et la psychologie des employés intéressés. De toute évidence, la proportion de ces catégories d'employés étant plus élevée dans l'administration publique, l'administration fédérale retrouve les mêmes problèmes, mais sur une échelle plus vaste.

Il n'est pas moins évident que l'État-patron doit être suffisamment renseigné sur les caractéristiques de ses ressources humaines, sur la taille de l'effectif dont il dispose pour l'accomplissement de ses tâches présentes et futures, et sur la valeur de leur rendement. Les renseignements actuels sont insuffisants. Il a été très difficile, par exemple, d'analyser utilement la composition de la fonction publique en l'absence de données uniformes groupées dans un bureau central. Le gouvernement n'a pas les renseignements qu'il lui faut pour assurer la saine gestion de son personnel, ni pour établir ses prévisions. Aucun bureau central n'est chargé de faire les analyses voulues, de prévoir les besoins ou de

voir à ce que les données soient recueillies par les ministères et organismes sous une forme qui lui permette de les utiliser. A cet égard on a bien commencé certains travaux préparatoires, mais jusqu'ici on ne saurait dire qu'on ait mis au point les données et les analyses essentielles. La même situation se retrouve à l'intérieur même des ministères et des organismes. Il faut en conclure qu'on n'a pas suffisamment compris l'existence de procédés qui permettent la gestion du personnel au jour le jour et qui rendent possible un meilleur équilibre des ressources et des besoins.

Certains renseignements relatifs aux ressources humaines dans la fonction publique permettraient à l'administration centrale comme aux ministères d'aborder la gestion du personnel en toute connaissance de cause. Un inventaire perpétuel de l'effectif, des données sur l'orientation de sa composition, des prévisions relatives à l'évolution du travail et des aptitudes requises pour l'accomplir, tout cela permet de formuler les principes qui doivent présider au recrutement, à l'avancement, aux mutations, à la formation et au perfectionnement, au rendement selon les groupes, aux remplacements, aux griefs, à la prévention des accidents, et ainsi de suite. Il faut en outre avoir une idée exacte de l'âge et de l'ancienneté des diverses catégories de fonctionnaires afin de mesurer l'intérêt que peuvent présenter certains programmes de prestations et les frais qu'ils entraîneront, et afin de constater ce que seront les conséquences, du point de vue actuariel, de modifications essentielles aux régimes de retraite, de prestations aux ayants cause ou d'assurance-vie collective.

Il importe donc de faire disparaître ces insuffisances en établissant un inventaire perpétuel unique du personnel de la fonction publique devant servir aux analyses et à la préparation des prévisions. Faute de renseignements de ce genre, le personnel du conseil du Trésor ne peut conseiller celui-ci en connaissance de cause sur des grands principes d'application générale à l'ensemble du personnel. Il ne lui sera pas davantage possible de jouer auprès des ministères le rôle de conseiller, d'expert en production, pas plus que de coordonner et de faciliter les mutations interministérielles. Ces inventaires et ces analyses ont pour les ministères et organismes eux-mêmes une importance égale en ce qui concerne la gestion de leur propre personnel. Pour satisfaire à ces besoins, la Division du personnel du conseil du Trésor devrait être chargée de préciser quelles données devront dorénavant être fournies, à intervalles réguliers, par les ministères et les organismes. En outre, puisque le Bureau fédéral de la statistique publie d'ores et déjà des chiffres relatifs à l'emploi dans la fonction publique, il y a intérêt à lui confier la tâche de recueillir et d'analyser ces renseignements, sous la direction de la Division du personnel, pour faciliter au gouvernement la gestion de son personnel.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes élaborent certaines données statistiques relatives au personnel suivant une formule approuvée par le conseil du Trésor, et que ces données soient exploitées par un bureau central, le Bureau fédéral de la statistique, à l'intention du conseil du Trésor et des ministères.

3

GESTION DU PERSONNEL:

AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ

Qui dit gestion d'une entreprise quelconque dit disposition des ressources financières et direction des ressources humaines. Bref, l'emploi rationnel du personnel fait partie intégrante de la gestion d'une entreprise. A cet égard, la répartition des responsabilités à l'intérieur des structures d'une entreprise influera fatalement sur l'utilisation de ces ressources et sur la qualité du rendement.

Dans l'administration de notre pays, le jeu de certaines forces historiques, de certaines traditions, a conduit à une répartition de ces responsabilités. Le vaste et complexe organisme fédéral n'a pu atteindre toute l'efficacité désirable. Les responsabilités et l'autorité y sont en effet réparties entre les ministères, la Commission du service civil et le conseil du Trésor aidé de son personnel.

Si l'on peut considérer le conseil du Trésor et les ministères comme de véritables organes de direction, par contre, la Commission du service civil, tout en étant investie des attributions de direction, n'a pas de responsabilités correspondantes. On ne saurait la tenir comptable de l'accomplissement des tâches de l'administration puisqu'elle est un organe indépendant de surveillance relevant directement du Parlement. Ministères et organismes placés sous sa direction constatent que, du point de vue de l'utilisation d'une ressource essentielle—leur personnel—ils sont soumis à une réglementation, voire à une contrainte, exercée par un service dont l'optique et les critères n'ont parfois rien de commun avec leurs besoins réels. Même le conseil du Trésor, chez qui les ministères devraient chercher les grands principes de direction et

une certaine coordination de l'ensemble, leur semble non pas un élément de direction centrale mais plutôt un organe exerçant un contrôle tout à fait négatif.

La responsabilité et l'autorité en ce qui concerne la gestion du personnel ne sont pas réparties de façon uniforme dans l'administration. Les dispositions de la Loi sur le service civil et l'autorité de la Commission ne s'appliquent qu'à environ 130,000 des 216,000 fonctionnaires. Un petit nombre d'exemptions précises et particulières avaient en effet été prévues dès 1918 dans la loi primitive et dans ses modifications ultérieures. La loi comportait néanmoins une disposition autorisant la Commission à recommander au gouverneur général en conseil des dérogations partielles, voire générales, là où l'application de la loi, en tout ou en partie, paraîtrait contraire à l'intérêt public. La plupart de ces dérogations ont visé jusqu'ici les artisans ou ouvriers spécialisés ou demi-spécialisés dont les conditions de travail supportent la comparaison directe avec celles du secteur privé. Un grand nombre d'employés dits «à taux régnants» échappent de ce fait à l'autorité de la Commission, leurs salaires et leurs conditions de travail étant fixés par le conseil du Trésor.

D'autres dérogations importantes sont toutefois le fait de certains statuts qui, depuis le début des années trente, ont créé un grand nombre d'organismes publics ou de sociétés de la Couronne. Certains d'entre eux jouissent d'une autonomie à peu près complète dans le domaine de la gestion du personnel; souvent un droit de regard est toutefois exercé à leur endroit par le conseil du Trésor. Un certain nombre de ces organismes autonomes ont élaboré leurs propres concepts de gestion du personnel. D'autres au contraire se sont, en gros, contentés de principes ou de méthodes analogues à ceux que prescrit la Commission du service civil pour l'ensemble de l'administration.

Résumons sans les sous-évaluer les critiques adressées aux modalités de gestion du personnel et confirmées en grande partie par notre enquête. Il y a ici gaspillage des ressources humaines parce qu'on n'a pas su utiliser les meilleures méthodes de recrutement et d'emploi du personnel, d'où le blocage d'un grand nombre de carrières individuelles. Les méthodes actuelles sont cause de perte de temps et d'argent. La gestion du personnel dans les ministères est en général mal dirigée, surtout à cause du fractionnement, voire de l'absence de responsabilités à l'égard de l'utilisation efficace des ressources humaines.

Nous en avons conclu que ministères et services doivent être responsables de la gestion de leur propre personnel et habilités en conséquence; notre conclusion sera motivée plus loin dans le présent rapport par l'examen

des insuffisances des méthodes actuelles relevées dans presque tous les domaines de la gestion du personnel.

Cette conclusion a un rapport direct avec la question, très controversée, de l'assujettissement à la Loi sur le service civil des organismes et de leurs personnels, qui en sont maintenant exemptés. Au tout début, les hautes autorités ont cherché à constituer une fonction publique unie, mais ce programme a échoué par suite de la création par le Parlement d'un grand nombre de sociétés de la Couronne ou d'organismes soustraits à la loi précitée. On ne saurait distinguer ici aucun principe directeur, mais il n'est pas douteux que ces dérogations avaient souvent pour but de donner aux directions intéressées une liberté dont étaient privés les ministères.

On voit l'illogisme d'un système qui accorde à certains services officiels l'autonomie nécessaire en matière de gestion du personnel alors que d'autres, qui en ont tout autant besoin, en sont privés; d'où confusion et rancunes. Rien ne saurait justifier les écarts considérables qui existent entre les divers ministères ou organismes au point de vue de leur autorité sur leur personnel. Ils soulignent clairement néanmoins le grand défaut de la Loi sur le service civil qui ne voit pas l'impossibilité d'assurer un rendement satisfaisant là où un organe étranger peut intervenir dans la surveillance du personnel et ainsi déplacer l'autorité que devrait exercer la direction du ministère.

On comprendra sans mal maintenant la portée entière de notre conclusion principale. Si tous les ministères et organismes étaient rendus responsables de la gestion de leur personnel et habilités en conséquence, toutes ces anomalies se trouveraient supprimées du même coup. Les organismes qui échappent actuellement aux contraintes de la Loi du service civil pourraient désormais être réunis à la famille des anciens ministères et organismes classiques de façon à former une fonction publique unie. A l'avenir, seraient soustraites à une Loi sur le service civil convenablement revue et corrigée et à l'autorité d'une Commission du service civil remplissant le rôle qui lui revient, les seules sociétés de la Couronne et organismes qui échappent à la fonction publique proprement dite, telle qu'elle a été définie.

Cette augmentation des responsabilités des ministères dans le domaine de la gestion du personnel et cette autorité correspondante suppose la création d'un organe centralisé chargé de déterminer pour l'État-patron les grands principes qui assureront au sein des divers ministères une direction logique et uniforme. Ce bureau central ne doit d'ailleurs pas se contenter d'arrêter les principes directeurs ou d'assurer la coordination générale à l'intérieur de l'administration. Tout ce qui touche au personnel dans les programmes des ministères serait examiné dans ce centre et on y jugerait de la façon dont les

ministères s'acquittent de leurs responsabilités générales en matière de gestion du personnel. Bref, les autorités responsables devront rendre compte de leur gestion.

Dans le rapport de vos commissaires intitulé «Un plan de gestion», il a été proposé que les fonctions relatives à l'élaboration de principes directeurs, à leur coordination et à leur appréciation soient désormais confiées au conseil du Trésor doté d'un personnel reconstitué. La Division du personnel du Conseil, en collaboration étroite avec le Service des programmes, serait chargée tout particulièrement de conseiller le Trésor en toute matière intéressant les fonctionnaires.

A l'heure actuelle la revision et l'approbation des effectifs se font plus ou moins indépendamment de la revision et de l'approbation des programmes, bien qu'il importe de réaliser, tant à l'intérieur du conseil du Trésor qu'au sein des ministères eux-mêmes, une intégration intime des besoins en personnel au coût des programmes.

Les méthodes actuelles de «revision de l'effectif» vont précisément à l'encontre de ce principe. C'est là un exemple particulièrement suggestif du désordre qui se produit lorsque le but est sacrifié aux modalités de gestion ou de contrôle. L'application pratique des programmes autorisés reste souvent en panne par suite de l'impossibilité de réunir en temps utile et en nombre suffisant les personnes possédant les qualités voulues. Cette «revision de l'effectif», conjugée avec des modalités arbitraires de contrôle du recrutement, des mutations et de l'avancement, provoque une espèce de divorce entre les décisions relatives au personnel et leur application d'une part, et les exigences des programmes de l'autre. Cette manière de procéder entraîne pour les ministères, la Commission du service civil et le conseil du Trésor des frais, des efforts, de la paperasserie et une perte de temps inutiles. Le gonflement du personnel devient un mécanisme de protection. Au lieu de porter sur de véritables besoins en personnel, l'attention est concentrée sur un processus fort complexe de marchandage destiné à faire augmenter les effectifs autorisés. Au lieu de s'ajuster rapidement à l'évolution des circonstances, on est contraint de s'adapter tant bien que mal au système défectueux et inflexible des effectifs autorisés.

Le transfert de l'autorité nécessaire au personnel des ministères aurait pour conséquence que, sous une nouvelle loi sur le service civil, la Commission n'aurait plus à se préoccuper de la détermination des effectifs des ministères ni de l'approbation des dépenses de personnel. Par contre, la Division du personnel du conseil du Trésor serait chargée, en collaboration avec la Division des programmes, d'établir les besoins en personnel. Ainsi donc, chaque fois qu'il s'agira de fixer des priorités ou de mesurer des rendements, il sera tenu

compte des ressources à la fois humaines, financières et matérielles. En outre, chaque fois que les ministères jugeront bon de modifier leurs budgets en vue de faire face à des responsabilités nouvelles, il sera possible de procéder rapidement à des changements fondés sur une vue raisonnable de la situation.

En même temps, l'attribution aux ministères des responsabilités qui leur reviennent en matière de personnel devrait leur permettre d'agir dans le cadre des crédits alloués et d'exécuter les programmes approuvés. Ils devraient être libres de répartir à leur guise leurs ressources humaines sans restrictions précises à l'égard du nombre de fonctionnaires appartenant à telle ou telle catégorie ou employés dans tel ou tel service. Une telle liberté d'action entraîne certes l'obligation d'avoir à répondre du rendement obtenu. L'une des attributions principales de la Division du personnel serait précisément de mesurer la façon dont les ministères auraient su tirer le meilleur parti de leurs effectifs, compte tenu des besoins autorisés et des directives générales émises par le conseil du Trésor.

Dans ce domaine comme dans tout autre, la qualité de la gestion du personnel est fonction de celle des personnes à qui sont confiées ces responsabilités et ces attributions. Vos commissaires ont insisté dans leur «Plan de gestion» sur le fait que ce conseil du Trésor renouvelé doit pouvoir s'appuyer sur des fonctionnaires de grande compétence. Dans cette Division du personnel, comme dans tout le Conseil, doivent se retrouver des fonctionnaires expérimentés, tirés de divers autres ministères ou organismes, ainsi que des compétences encore en herbe qui, mises en valeur dans la Division, pourront servir les ministères dans des postes plus importants. La Division du personnel doit être composée d'un petit nombre de personnalités choisies avec soin de manière à ce que les relations qu'elles auront établies au cours de leurs carrières et de leurs contacts quotidiens avec les ministères éliminent toute tendance à l'isolement ou à l'autocratie.

Il y a lieu de transformer complètement les effectifs du bureau du personnel dans les ministères, notamment ceux des ministères ou organismes jusqu'ici placés sous la juridiction de la Commission du service civil. À l'heure actuelle, ces bureaux consacrent beaucoup trop de temps à la paperasserie, ou à manœuvrer dans le cadre des mesures de contrôle imposées, lorsqu'ils ne cherchent pas à passer outre en faisant valoir leur propre ingéniosité ou leurs propres contacts personnels. Investi de l'autorité nécessaire sous la direction générale du ministre, le sous-ministre aura à prendre toutes sortes d'initiatives et de décisions relativement à l'utilisation des ressources humaines. Il ne lui sera plus loisible d'attendre des organes de contrôle qu'ils se chargent de ses propres responsabilités ou prennent ses propres échecs à leur compte.

Sauf dans les ministères moins importants, le sous-ministre s'adjoindra un chef du personnel aux attributions analogues à celles de contrôleur des finances dont la désignation est envisagée dans notre rapport sur la gestion financière. Ce fonctionnaire devra être qualifié pour fournir aide et conseils à ses chefs en ce qui concerne les problèmes de gestion du personnel de son ministère. On l'investira d'une grande autorité d'action, sous réserve de ses responsabilités vis-à-vis le sous-ministre, de sorte qu'il puisse jouir d'une influence réelle auprès de son ministère comme auprès de la Division du personnel du conseil du Trésor. Quant à ses perspectives d'avancement, elles seront dans une large mesure fonction de l'opinion que la direction centrale se fera de son efficacité.

C'est à la Division du personnel du conseil du Trésor qu'il reviendra de choisir et de muter d'un poste à l'autre ces chefs du personnel, sous réserve de l'approbation du conseil du Trésor dans chaque cas. Avec le temps, ces fonctionnaires acquerront à la fois une grande compétence personnelle et toute la liberté d'action désirable. En outre, ces spécialistes en gestion du personnel trouveront aux divers niveaux de l'administration des possibilités d'avancement suffisantes. Autre conséquence de cette initiative, et non la moindre, lorsque ceux qui sont chargés de la gestion de la chose publique jouiront en matière de personnel d'une autonomie suffisante, l'intégrité de la fonction publique sera garantie chaque fois qu'il s'agira de mutations, d'avancement ou de traitements.

Les responsabilités relatives au personnel dans les ministères intéresseront toute une gamme de tâches. Il sera question plus loin de leur importance au point de vue de la gestion. Elles portent sur le recrutement, la sélection, l'avancement, la classification, la rémunération, les avantages sociaux, la formation et le perfectionnement du personnel, ainsi que sur les rapports des fonctionnaires entre eux et avec la direction. Il faudra prévoir l'analyse de l'effectif humain et la conservation des dossiers du personnel.

Lorsqu'une saine évaluation des besoins et des frais ne justifierait pas en pratique la création d'un bureau du personnel suffisamment important pour remplir toutes ces tâches, le ministère ferait appel aux conseils et aux recommandations de la Division du personnel du conseil du Trésor. Les bureaux du personnel des grands ministères devraient être en mesure de mettre à la disposition des intéressés, pendant un temps, les services de spécialistes avertis. Lorsque ces services seront demandés de façon régulière, une compensation financière se ferait entre ministères.

Ces propositions se fondent sur une conception de la gestion du personnel qui, jusqu'ici, n'était pas universellement reconnue dans l'administration. Leur réussite dépend de la création d'un corps de fonctionnaires spécialisés et expé-

rimentés dans ce domaine. Avant tout faudra-t-il que la direction des ministères se fasse une idée juste du rôle que doivent jouer dans leur administration les services du personnel, et qu'elle sache s'appuyer sur les connaissances de spécialistes expérimentés et compétents.

Rien de tout cela ne saurait être réalisé du jour au lendemain par la simple application d'une loi, d'un décret en conseil ou d'une directive du Trésor. Il faudra du temps pour transformer les attitudes et pour former des spécialistes en nombre suffisant. On aura du mal au départ à trouver les effectifs voulus pour la nouvelle Division du personnel au conseil du Trésor, ainsi qu'à nommer aux divers ministères ou organismes qui en ont besoin les chefs de personnel possédant les qualités requises. On aura intérêt peut-être à les chercher non seulement parmi les fonctionnaires de la Commission du service civil, mais encore parmi les directeurs ou administrateurs qui, n'étant pas reconnus comme spécialistes de ces questions, possèdent néanmoins l'expérience et les talents voulus. Pendant la période de transition on pourra aussi, si on le désire, les chercher en dehors de l'administration ou recourir à l'occasion aux conseils de spécialistes de l'extérieur.

Nous recommandons donc:

1 Que les ministères et organismes soient désormais investis de l'autorité voulue pour gérer leur propre personnel et qu'ils soient tenus comptables du rendement.

2 Que, pour avancer l'unification de la fonction publique, les organismes et leurs personnels qui sont actuellement soustraits à l'application de la Loi sur le service civil soient désormais assujettis à une loi modifiée de manière à investir ministères et organismes de la responsabilité voulue en matière de gestion du personnel.

3 La création d'une Division centrale du personnel placée sous la direction du conseil du Trésor, à cadres renouvelables par roulement, chargée d'aider ledit Conseil à mettre au point des directives et des normes relatives à l'administration du personnel et chargée de contrôler l'application par les ministères de ces directives et de ces normes.

4 Qu'à l'intérieur des ministères et des organismes l'administration du personnel soit renforcée par des nominations de chefs du personnel auxquels seront adjoints des spécialistes en nombre suffisant, lesdites nominations devant être préalablement approuvées par le conseil du Trésor.

Ces recommandations valent pour tous les ministères et organismes dont il est dit plus haut qu'ils constituent la fonction publique au Canada. Quant aux sociétés de la Couronne à caractère commercial et aux autres institutions qui, pour des raisons d'intérêt public, ont joui jusqu'ici d'une autonomie plus ou moins étendue par rapport au pouvoir exécutif, elles ne sont pas mises en cause.

4

LA CONSTITUTION

DU CORPS DES FONCTIONNAIRES

RECRUTEMENT, CHOIX, NOMINATION

L'administration fédérale doit, en recrutant ses employés, résoudre un problème qui ne se pose pas aux autres employeurs, en ce sens qu'elle doit résister aux pressions indues. Ces influences peuvent très gravement altérer la qualité de l'administration et l'on reconnaît assez généralement qu'il faut prendre des mesures spéciales pour les neutraliser. Dans notre pays, la Commission du service civil, à l'instar d'autres organes analogues à l'étranger, a été jusqu'ici le grand mécanisme de protection. Il faut noter toutefois que la moitié des nominations aux emplois dans la fonction publique étant complètement soustraites à son contrôle ou à sa direction, cette protection est loin d'être généralisée. Bien des indices laisseraient croire en effet que dans les services qui échappent à sa compétence, notamment en ce qui concerne les employés dits «à taux régnants», les nominations n'échappent pas à certaines influences politiques ou autres. C'est un fait reconnu et admis, bien que nombreuses soient les sociétés de la Couronne et autres organismes qui ont pu profiter de leur autonomie pour se soustraire à ces pressions politiques ou autres avec un succès égal à celui de la Commission du service civil.

La Loi de 1918 sur le service civil avait pour objet de mettre le principe du mérite à la base du recrutement, du choix et de l'avancement des fonctionnaires. Toutes les études faites depuis lors ont consacré ce principe qu'approuvent d'ailleurs sans réserve vos commissaires. Il importe toutefois de faire le départ entre «principe du mérite» et «système du mérite». Entendons par ce dernier terme tout un ensemble de règles, règlements, lignes de conduite ou processus particuliers à l'administration et destinés à traduire ce principe dans la

pratique. Or, dans la réalité, ce système empêche souvent que ce but soit atteint. En son nom sont tolérées un grand nombre de pratiques absurdes. Devenu une fin en lui-même, le système prend droit de priorité sur la tâche à accomplir. Que de fois il est arrivé qu'en cherchant à obtenir «le meilleur homme» on se soit heurté à de tels retards qu'on a en quelque sorte perdu d'avance celui qu'on cherchait au bénéfice d'un employeur plus expéditif. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il est assez paradoxal qu'un régime destiné à améliorer l'administration en mettant les nominations à l'abri d'influences inadmissibles finisse par coûter si cher dans la pratique.

La fonction publique est devenue si vaste et si complexe, ses activités exercent une telle influence sur la vie quotidienne du citoyen qu'un système de recrutement primitivement destiné à jouer un rôle protecteur doit d'ores et déjà être débarrassé de toute prolifération administrative devenue inutile à cet égard. Le gouvernement fédéral ne saurait plus longtemps s'embarrasser de restrictions quant à sa position de concurrence sur un marché du travail où n'abondent guère certains talents essentiels. Il ne peut non plus subir les frais énormes qu'entraîne l'inefficacité de ses services lorsque des retards prolongés et inutiles sont apportés à pourvoir certains postes. Depuis longtemps déjà le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres pays encore ont réussi à supprimer ces difficultés. Le Canada ne peut plus prétendre qu'un processus aussi artificiel et coûteux soit encore nécessaire, pas plus qu'il ne saurait nier l'existence de méthodes plus logiques qui ont fait leurs preuves ailleurs.

Quant aux pressions politiques ou autres, il sera possible de leur faire échec en soumettant toutes les nominations permanentes au visa de la Commission du service civil. Cette approbation aurait uniquement pour objet—et c'est même le seul sens qu'il convient de lui attacher—de s'assurer qu'aucune considération de parti n'a dicté le choix du candidat et que la méthode de sélection utilisée pouvait raisonnablement assurer la nomination d'un candidat qualifié.

Si l'on autorisait la Commission à envisager son rôle sous cet angle, elle pourrait approuver une à une les nominations faites par les ministères sans imposer d'interminables et coûteuses formalités ou modalités de procédure. Ce n'est que si l'approbation de la Commission se fonde sur une entente claire et précise avec les ministères en ce qui concerne modalités et critères de choix qu'on pourra précisément diminuer ces retards et ces frais. Plus on exige de connaissances des gens que l'on recherche, plus rares aussi sont ceux qui les possèdent, et plus les méthodes et critères retenus doivent être souples et simples d'application.

Les attributions de la Commission du service civil en ce qui concerne le

recrutement et la nomination ne se bornent pas à garantir ceux-ci contre les pressions inadmissibles, internes ou externes. La loi, en outre, dispose que la Commission doit assurer un droit d'accès égal à toutes les situations administratives pour tous les Canadiens possédant les qualités requises. Ici encore la traduction de ces assurances dans la pratique se révèle longue et coûteuse. On a recours, par exemple, à des concours ouverts aux habitants de toutes les régions. Il arrive souvent que des commissions de hauts fonctionnaires aient à se déplacer d'un bout du pays à l'autre pour entendre les candidats au poste en cause.

En adoptant la Loi de 1961 sur le service civil, le Parlement a reconnu l'intérêt que présentent une simplification et un assouplissement des méthodes actuelles. Il reste encore à la Commission du service civil à utiliser dans la pratique les pouvoirs discrétionnaires nouveaux selon lesquels elle peut autoriser les ministères à gérer leur propre personnel. Certes le principe qui veut que la fonction publique soit «représentative» est excellent, mais ni cet objet ni le principe de la libre concurrence n'exigent que soient indéfiniment conservées les méthodes compliquées relevées au cours de notre étude de la gestion du personnel.

On pourra prétendre que l'habitude de préciser dans leurs moindres détails titres et qualités exigés des candidats a eu pour effet, tant on en a abusé, d'empêcher plutôt que de garantir le libre accès à la fonction publique. Le gouvernement fédéral doit se montrer aussi assidu que n'importe quel autre grand employeur dans la recherche de personnes qui possèdent des talents ou des spécialités professionnelles rares et qui peuvent le servir un peu partout sur l'ensemble du territoire. Il est donc désormais inutile pour la Commission du service civil ou pour tout autre organe indépendant d'assurer à tous le libre accès à la fonction publique, si ce n'est en voyant à ce que le choix des titulaires soit soustrait aux influences indues.

Nous recommandons donc: Qu'il appartienne à la Commission du service civil de viser toutes les premières nominations à la fonction publique de manière à s'assurer que le choix a été opéré selon des critères acceptables.

Les questions de recrutement et de choix revêtent une telle importance pour la gestion que le gros de la responsabilité à cet égard doit être confié aux ministères en cause. Ce sont eux en effet qui connaissent le mieux leurs propres besoins et qui, pour peu que l'on donne suite à nos recommandations, auront désormais à répondre plus immédiatement de leur propre gestion. On voit donc l'illogisme qu'il y a à investir la Commission du service civil d'une fonc-

tion de contrôle pour le seul motif que c'est elle qui joue le rôle d'agent recruteur auprès des ministères.

Cependant, l'emploi d'un seul et unique bureau de recrutement pour l'ensemble de l'administration permet un accès économique et rationnel au marché du travail. Certes, ce rôle pourrait être dévolu à un bureau spécial, mais pour toutes sortes de considérations d'ordre pratique il semble préférable de le confier à la Commission. En effet, celle-ci est en mesure de servir tous les ministères; elle possède déjà des fonctionnaires régionaux, ce qui est essentiel si on veut assurer les services en dehors d'Ottawa; enfin le rôle qu'elle doit jouer en ce qui concerne la protection de la fonction publique contre les influences indues l'appelle à approuver toutes les nominations premières.

Il reste que l'existence d'un unique bureau de recrutement ne saurait satisfaire à tous les besoins. Cette solution n'offre guère d'avantages s'il s'agit par exemple de catégories spéciales telles que marins, artisans ou ouvriers spécialisés; le plus grand nombre de ces catégories appartient actuellement aux groupes dits des employés «à taux régnants». Comme il s'agit avant tout de rechercher l'intérêt administratif, il y aurait peut-être avantage à laisser le conseil du Trésor libre de décider quelles catégories particulières de personnes pourraient avec avantage être recrutées directement par les ministères ou organismes en cause.

Sur cent nouveaux fonctionnaires aux postes dits «classifiés», quatre-vingt-quinze touchent des traitements pouvant aller jusqu'à $5,200 environ par année. Dans la pratique, il y a donc avantage à charger la Commission de recruter, de choisir et de nommer aux divers services des ministères les fonctionnaires de cette catégorie. Le niveau indiqué a été fixé arbitrairement. Cette ligne de partage semble raisonnable à l'heure actuelle, mais avec le temps il y aura lieu de la modifier parallèlement à l'évolution des salaires ou des traitements, de façon à ne rien changer au partage effectif des responsabilités en matière de recrutement ou de choix.

Au delà de cette ligne de partage arbitraire, ce sont les ministères et organismes en cause qui devraient se charger eux-mêmes de recruter leur personnel (5 p. 100 du total à peine). Ce principe est déjà contenu en germe dans la nouvelle Loi sur le service civil aux termes de laquelle la Commission est autorisée à déléguer aux sous-ministres ou à des fonctionnaires de rang comparable «en tout ou en partie les attributions ou fonctions de la Commission sous le régime de la loi en ce qui concerne le choix des candidats à un poste». Il reste que vos commissaires vont plus loin, en ce sens qu'il ne s'agirait plus d'une délégation de pouvoirs émanant de la Commission du service civil, mais d'un droit strict entrant dans les attributions de chaque ministère et devant être exercé par lui avec sérieux. Le choix des cadres doit se faire avec le plus grand soin, compte

tenu de ce que comporte le poste à pourvoir, le rendement du personnel d'un ministère étant fonction de la capacité de ses hauts fonctionnaires.

C'est au sous-ministre qu'appartiendra en définitive de désigner la personne de son choix, bien qu'en pratique il arrivera souvent que les ministères demanderont à la Commission de les aider à trouver des candidats réunissant les qualités requises. Grâce à ce partage des responsabilités, ministères et institutions n'auraient pas à se charger du recrutement de l'immense majorité de leur propre personnel, ce soin étant confié à la Commission qui leur procurerait les personnes aptes à remplir convenablement les postes où la spécialisation entre moins en ligne de compte. Par ailleurs le choix du personnel de direction ou du personnel hautement spécialisé resterait dans les attributions du ministère lui-même, sous réserve de l'application des principes directeurs.

Cependant, et même en deça de la ligne de partage envisagée, là où la Commission sera elle-même chargée du recrutement, il importe d'insister sur le fait que son rôle est de servir les ministères. Elle devra tenir compte des desiderata des ministères en ce qui concerne les aptitudes requises pour certains postes. Elle acceptera les décisions des ministères sur le nombre des recrues et sur la répartition du recrutement dans le temps, quoiqu'il lui sera loisible de fournir des conseils sur les périodes de recrutement qui lui paraissent les plus favorables. Dans certaines conditions, lorsqu'il s'agit par exemple de recruter de nouveaux diplômés d'université, elle invitera les ministères à participer avec elle à l'étude des candidatures et au choix des élus. Avant tout, dans ce rôle de service de recrutement, la Commission verra à ce que l'État employeur soit en mesure de soutenir la concurrence sur le marché des talents et à ce que les nominations à la fonction publique se fassent promptement. La bonne administration de la chose publique ne saurait être sacrifiée à une complication excessive des processus de recrutement.

Nous recommandons donc:

1 Que la Commission du service civil continue de jouer le rôle de service de recrutement auprès de l'administration, sauf là où le conseil du Trésor juge préférable de confier directement ce rôle au ministère ou à l'organisme en cause.

2 Que les ministères ou organismes soient désormais autorisés à recruter leur propre personnel au delà d'un chiffre de traitement donné (mettons $5,200).

Il reste que quel que soit le sérieux que l'on puisse apporter à sélectionner les nouveaux candidats à la fonction publique—que ce soin soit confié à un service commun à tous les ministères, comme à la Commission du service civil, ou au ministère intéressé lui-même—cela seul ne suffira pas à assurer la perfection. C'est pour ce motif qu'il importe de faire un emploi judicieux du stage préliminaire (d'un an normalement, aux termes de la Loi sur le service civil), indispensable pour assurer la qualité du personnel. Le personnel des cadres doit être conscient de la responsabilité qui lui incombe de surveiller l'aptitude des stagiaires tout au long de leur stage. Bien avant l'expiration du stage, il y a lieu de procéder à une appréciation définitive du candidat sur laquelle se fondera la décision de le retenir ou de l'écarter. A bien y songer, on conviendra sans peine qu'il en va ici de l'intérêt tant de l'administration elle-même que du candidat. La titularisation n'interviendra qu'à la suite d'une décision réfléchie du ministère compétent, juste avant l'expiration du stage. Quand on aura des cadres de surveillance possédant les qualités requises, l'autorité pourra et devra être déléguée aux niveaux compétents des services intéressés.

PROBLÈMES PARTICULIERS

Il serait inconcevable que l'on parle de la nomination des fonctionnaires et autres employés sans dire un mot du bilinguisme et du choix des candidats dont la langue maternelle est le français. On a invoqué à bon droit certains arguments selon lesquels l'administration doit, en général, représenter l'ensemble du pays. À cet égard on conçoit qu'il faille s'arrêter à la place particulière qu'occupent les Canadiens de langue française dans notre histoire et dans notre constitution, à leur importance numérique par rapport à l'ensemble de la population et au caractère que leur confèrent leur langue et leur culture propres. Si l'ensemble des citoyens n'a pas pour l'administration le respect et la confiance qu'elle doit mériter, il est douteux qu'elle puisse être vraiment efficace. Il importe donc au plus haut point que le Canada français puisse nourrir à son endroit de bons sentiments.

Certains aspects particuliers de cette question entrent bien dans les attributions de vos commissaires. Nombreux sont ceux qui estiment qu'on ne saurait servir convenablement le public que si les citoyens peuvent traiter avec les fonctionnaires fédéraux dans celle des deux langues officielles qu'ils préfèrent. À cet égard les contacts directs entre l'administration et le public, au niveau local, font depuis 1938 l'objet d'une réglementation légale. Cette année-là, la Loi sur le service civil a été modifiée comme suit:

. . . aucune nomination permanente ou temporaire ne doit être faite à un emploi local dans une province, et aucun employé ne doit être transféré d'un emploi dans une province à un emploi local dans la même ou une autre province, qu'il soit permanent ou temporaire, jusqu'à ce que le candidat ou employé se soit qualifié, par voie de concours, dans la connaissance et l'usage de la langue de la majorité des personnes avec lesquelles il est tenu de traiter; toutefois, cette langue doit être le français ou l'anglais.

Il arrive pourtant que le public ait à s'adresser au personnel des ministères ou des organismes à leur siège, à Ottawa. Ici, et notamment au niveau de la haute direction, la situation est tout autre, car rares sont les sous-ministres et hauts fonctionnaires capables de s'exprimer couramment en français. La Loi sur le service civil de 1961 contient le nouvel article suivant remplaçant la disposition de 1938 précitée:

Le nombre d'employés nommés auprès de tout ministère ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qualités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français et de l'anglais, ou des deux langues, doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de fournir au public un service efficace.

On ne saurait encore dire ce que vont être les effets de cette extension des dispositions de la loi. Il reste que leur application devra fatalement compter avec le fait que la plupart des personnes entrant à l'administration ne parleront vraisemblablement qu'une seule langue. Devant cet état de choses, le gouvernement est impuissant. Il peut cependant améliorer la capacité linguistique de ses propres fonctionnaires. Ainsi, par exemple, il pourrait utilement commencer par offrir des cours de français ou d'anglais, pendant les heures de travail s'il le faut, donnant ainsi à ses employés l'occasion de devenir vraiment bilingues. Cela pourrait se faire par sélection, en tenant compte des secteurs où ce besoin se fait le plus sentir, tant du point de vue géographique que de celui des divers groupes professionnels dans l'administration. Les fonctionnaires qui arrivent à parler couramment l'autre langue devraient être encouragés à s'en servir dans toutes les occasions possibles, dans leurs contacts avec le public comme dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes.

Le service public n'est qu'un aspect de cette question. La disponibilité des talents nécessaires en est un autre. Plus il est difficile à l'administration fédérale de soutenir la lutte contre ses concurrents dans la recherche des talents plus nombreux et plus particuliers qu'il requiert, moins il peut se payer le luxe de paraître peu intéressant comme employeur aux ressortissants d'un vaste secteur de la population. Et pourtant le gouvernement fédéral n'a pas su obtenir et retenir les services de Canadiens de langue française hautement qualifiés avec le même succès qu'il a obtenu avec d'autres personnes. Il n'y a pas à cela une explication unique et simple. Pourtant le problème mérite qu'on s'y arrête. On a donné à entendre par exemple que les concours d'entrée à la fonction publique

étant en général préparés en fonction du système d'éducation des Canadiens de langue anglaise, ils convenaient mal aux candidats de langue française. Voilà une situation qu'il semble facile de corriger.

Il est un autre problème ennuyeux qui se pose avec acuité, surtout dans la région d'Ottawa. La plupart des contacts avec le public et de fonctionnaire à fonctionnaire se font en anglais. C'est dire que le fonctionnaire francophone se trouve, à toutes fins pratiques, plongé dans un milieu de langue anglaise où il risque en outre d'éprouver le sentiment d'être coupé des institutions sociales qui lui sont familières. Cette observation vaut d'ailleurs, bien que dans une mesure moindre, pour les fonctionnaires recrutés dans d'autres parties du Canada anglophone et nommés à Ottawa.

Jusqu'à ce qu'on ait pu faire entrer définitivement dans l'administration un nombre suffisant de diplômés des universités de langue française, il est clair que l'avancement de Canadiens d'expression française aux plus hauts postes sera sérieusement limité. On retrouve aujourd'hui une proportion relativement élevée de personnes de langue française dans les postes les plus modestes de l'administration, mais cette proportion est faible dans les emplois plus importants. Nous ne devons pas non plus oublier le fait que les sous-ministres francophones sont généralement choisis en dehors de la fonction publique. Ainsi donc il est clair que l'administration doit prendre des mesures véritablement utiles afin de créer une ambiance plus sympathique aux Canadiens de langue française possédant les qualités requises, de façon à les attirer à elle et à les retenir.

Nous recommandons donc:

1 Que le gouvernement fédéral prenne des mesures vigoureuses afin de favoriser la diffusion du bilinguisme chez les employés de l'État, sur une base sélective.

2 Que le gouvernement intensifie ses efforts afin d'attirer vers les carrières administratives les jeunes Canadiens de langue française aptes à accéder aux cadres supérieurs, et de les y retenir.

La préférence accordée aux anciens combattants qui, à l'heure actuelle, forment quarante pour cent du total des fonctionnaires, est un autre aspect particulier de la question de recrutement. Au sein des ministères et des organismes auxquels s'applique la Loi sur le service civil, les anciens combattants forment une catégorie privilégiée. Ainsi donc lorsqu'on dresse les listes d'admissibilité à certains emplois, les anciens combattants ayant pu satisfaire aux normes

minimums prescrites vont tout de suite en tête de liste, quelle que soit leur valeur individuelle. En 1946, à la fin de la seconde Grande Guerre, soixante pour cent des nouvelles nominations ont été faites sous le régime préférentiel. Quinze ans plus tard, cette proportion s'établissait à dix pour cent environ.

Il est permis de douter que la préférence accordée aux anciens combattants par la Loi sur le service civil soit vraiment à l'avantage de ceux-ci. Il y a lieu de croire que les prescriptions relatives à certains emplois sont parfois rédigées de façon qu'il soit impossible à un ancien combattant d'y satisfaire car, comme on l'a souvent dit, «lorsqu'un ex-militaire satisfait au minimum, il n'y a pas concours». Aux États-Unis l'ancien combattant qui brigue un poste dans l'administration bénéficie d'une préférence qui n'est pas absolue mais qui lui permet d'ajouter un certain nombre de points à la note qu'il obtient au concours. Au Royaume-Uni, pour certaines catégories de situations, il existe des concours spéciaux, les anciens combattants ayant droit à un certain nombre de places. Or au Royaume-Uni comme aux États-Unis, les anciens combattants forment une plus forte partie de la population active qu'au Canada.

Nous recommandons donc: Que la préférence accordée aux anciens combattants ne s'applique désormais qu'aux personnes qui entrent pour la première fois dans la fonction publique et qu'elle prenne la forme d'une bonification de la note obtenue au concours.

AVANCEMENT ET MUTATIONS

Un trait remarquable des mœurs dans l'administration est l'opinion apparemment répandue qu'il importe de la garantir non seulement contre les pressions politiques qui pourraient être à l'origine d'une nomination, mais encore contre ce qu'on appelle le «patronage interne». On entend par là l'arbitraire, le népotisme ou le favoritisme dont beaucoup voudraient faire croire qu'ils sont le partage des cadres de surveillance et de direction de la fonction publique. Le rôle actuellement confié à la Commission du service civil, dont on a voulu faire la protectrice du simple fonctionnaire dans le domaine des mutations, de l'avancement ou de l'augmentation de traitement, tient précisément à ce sentiment de méfiance, comme aussi à la conviction que seule l'intervention d'une autorité indépendante peut assurer que la préférence soit fondée uniquement sur le mérite.

Or rien ne semble vraiment indiquer que l'administration soit à cet égard tellement différente des autres secteurs d'emploi. On ne saurait donc prétendre

que le fonctionnaire ait besoin d'une protection spéciale dont seraient dépourvues les personnes qui ne sont pas au service de l'État. Par contre, il semble démontré que les méthodes et processus mis au point pour empêcher ce «patronage interne» ont grevé la fonction publique de très lourdes servitudes: pertes de temps, postes non pourvus, mauvais choix du personnel et découragement des bons chefs.

Tout comme dans le secteur privé, la meilleure façon de s'assurer que le rendement et les talents du fonctionnaire soient reconnus à leur juste valeur consiste à rendre la direction seule responsable des résultats qu'elle obtient et à la doter, à cette fin, du personnel spécialisé voulu pour prendre les décisions qui s'imposent et pour atteindre le rendement désiré. Un grand nombre de fonctionnaires, comme aussi d'associations de fonctionnaires, souscrivent à un régime de protection à caractère négatif. Rares pourtant sont ceux ou celles qui savent d'expérience ce que peut être un autre régime où la direction estime que récompenser le rendement et défendre le moral sont les conditions mêmes de la productivité et où, en conséquence, on attache une importance transcendante au traitement juste et objectif du personnel.

Nous recommandons donc: Qu'avancements et mutations soient désormais confiés aux ministères, qui se conformeront à cet égard aux principes généraux formulés par le conseil du Trésor.

L'efficacité dans l'administration exige que la nomination aux postes importants, par avancement ou autrement, s'intègre dans le cadre général d'un programme énergique de mise en valeur du personnel en vue des besoins futurs. Ce programme, élément intégral des fonctions directrices de chaque ministère, doit cependant revêtir un caractère suffisamment formel pour lui garantir une attention soutenue. A cette fin, le conseil du Trésor devra fournir l'orientation et la coordination indispensables.

Résumons en quelques mots le but et les modalités du programme proposé. Une fois l'an au moins, chaque chef repassera avec son supérieur hiérarchique le rendement de chaque fonctionnaire dont il est responsable. Ce sera l'occasion de se livrer à une appréciation de ses possibilités immédiates et à long terme, en tenant compte des chances d'avenir offertes par l'ensemble de la fonction publique. On déterminera quelle valeur pourrait éventuellement revêtir pour l'intéressé telle ou telle formation particulière ou le passage à une autre forme de travail. Cette pratique, répétée partout au sein du ministère, de bas en haut, permettrait aux hauts fonctionnaires de déterminer les ressources dont ils disposent pour reformer leurs cadres. Ainsi le sous-ministre et ses

proches collaborateurs apprendraient à bien connaître ce que valent certains membres de leur personnel jugés capables d'avancement à des postes importants à l'intérieur même du ministère ou ailleurs.

La Division du personnel du conseil du Trésor doit participer à ce programme de mise en valeur du personnel en s'assurant que chaque ministère consacre à cet aspect de son travail le temps, les efforts et l'attention nécessaires. Ainsi la Division et les ministères apprendront à connaître les ressources et les lacunes actuelles et éventuelles des effectifs. Bien appliqué, ce processus mitigera une certaine tendance parmi les cadres directeurs des ministères à ne penser qu'à leurs propres besoins, qu'il s'agisse de nouveau personnel ou de possibilités de carrière pour leurs employés les mieux doués. C'est ainsi qu'on pourra procéder beaucoup plus volontiers qu'autrefois à des mutations d'un ministère à l'autre ou d'un service à l'autre à l'intérieur du même ministère.

Le règlement actuel veut que la recherche de candidats dans d'autres ministères se fasse par le truchement de concours interministériels, sous la direction générale de la Commission du service civil. Les procédés compliqués prévus à cette fin, joints au droit qu'a tout candidat malheureux de se pourvoir en appel des résultats du concours, sont à l'origine de toutes sortes de retards inadmissibles dans la nomination aux postes libres. Si les ministères étaient désormais investis du droit de nommer eux-mêmes leurs fonctionnaires (sauf en ce qui concerne l'entrée à la fonction publique) ces concours ne seraient plus obligatoires. Il reste que du point de vue pratique il y aurait vraisemblablement avantage pour les ministères à demander à la Commission du service civil d'organiser des concours en leur nom.

Un grand nombre de ministères et d'organismes ont un nombreux personnel régional. Or aux yeux de ces fonctionnaires, Ottawa n'apparaît que comme une source lointaine de règlements et d'exigences d'où doivent émaner la plupart des décisions importantes. Il y aurait intérêt à améliorer les rapports entre le siège et les bureaux excentriques de manière à encourager l'unanimité des vues sur les principes directeurs, les buts à poursuivre et les critères de rendement. Une initiative de ce genre est indispensable pour peu que l'on veuille donner de l'extension à la responsabilité et aux attributions du personnel détaché afin d'assurer une administration efficace au niveau local. C'est dire que l'appréciation annuelle du personnel dont il est question ci-dessus revêt une importance toute particulière pour les fonctionnaires et pour les postes régionaux.

Les mutations de personnel, aux fins de la valorisation de l'individu, d'un bureau local à un autre et du siège principal à un de ces bureaux ou inverse-

ment sont singulièrement plus rares que dans les grandes entreprises privées à extension nationale. Il devrait pourtant être reconnu que les bureaux extérieurs offrent à leurs dirigeants une formation qui les prépare à des emplois éventuels au siège principal. Les fonctionnaires chargés de la surveillance et de la direction, tant au siège principal qu'à l'extérieur, doivent comprendre que l'intérêt de leur propre carrière comme celle de la fonction publique peut exiger qu'ils mutent, avec leur famille, d'un endroit à un autre. On se débarrasserait ainsi des préventions mal fondées et des barrières artificielles qui militent contre les mutations. Les règlements actuels sur les frais de déménagement ne sauraient soutenir un examen un peu sérieux, tant du point de vue de la justice que du simple bon sens. Une mutation provoquée par les intérêts du service ou destinée à favoriser le perfectionnement d'un excellent fonctionnaire ne devrait pas être pour celui-ci une catastrophe financière ni lui imposer, à lui et à sa famille, des inconvénients qu'il serait relativement facile d'éviter. C'est de la mauvaise administration pure et simple que d'infliger à un employé muté des charges de ce genre sous prétexte d'économie. Pourtant cela se fait souvent.

Une prévision continue et permanente des besoins futurs en personnel permettra aux ministères de connaître d'avance les pénuries ou les excédents qui pourront éventuellement survenir dans leurs services. La suppression prévue de certains services ou de certains programmes ou l'inauguration de certaines techniques nouvelles risquent de provoquer des excédents de personnel. La Division du personnel du conseil du Trésor doit pouvoir muter ces fonctionnaires classés comme surnuméraires par un ministère vers un autre où l'on en a besoin. Grâce aux contacts continus qu'elle entretiendra avec les ministères, elle saura sans doute empêcher que dans une ville quelconque l'un deux aille chercher à l'extérieur un personnel qui est devenu ou deviendra nécessairement inutile à un autre ministère au même endroit.

Dans certains cas, la nomination à un nouveau poste suppose l'acquisition de nouvelles capacités ou l'amélioration de celles qu'on possède déjà. Les ministères chercheront donc autant que possible à organiser chez eux ou en commun des programmes de formation du personnel. Dans d'autres cas, lorsque la Division du personnel juge qu'il apparaît impossible de replacer certains fonctionnaires en surnombre dans un emploi qui leur convienne, les ministères devront prendre la responsabilité de les rendre disponibles. Cette mise en disponibilité est exigée tant par le souci d'économie dont doit faire preuve le ministère que par celui d'éviter les inconvénients de l'hypertrophie du personnel.

La mise en disponibilité du personnel en surnombre doit se faire de manière équitable, surtout lorsqu'il s'agit de fonctionnaires ayant acquis une certaine

ancienneté. Il n'existe encore dans la fonction publique rien de comparable à l'indemnité de mise en disponibilité (sauf la gratification au lieu du congé de retraite à laquelle certains fonctionnaires sont admissibles) ou à la valorisation des retraites dans le cas des mises à la retraite anticipées d'office. Nous vivons une époque d'automation où il y aurait tout intérêt à prévoir précisément des formules de ce genre en vue de protéger les fonctionnaires, surtout ceux qui sont depuis longtemps au sein de la fonction publique.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Les programmes de formation et de perfectionnement du personnel sont du ressort de la direction au même titre que l'avancement et les mutations. La valeur des programmes dépendra d'une juste appréciation des qualités de chaque fonctionnaire, du travail à accomplir et du rendement requis. Bien conçus, ces programmes concourent à une surveillance efficace, mais on ne saurait les concevoir utilement sans tenir compte du travail à accomplir, de l'évolution rapide de la technique, de l'organisation, voire de la direction elle-même.

La responsabilité à l'égard de ces programmes est actuellement répartie entre la Commission du service civil et les ministères et organismes placés sous sa juridiction. Force est à vos commissaires de conclure que ces questions de formation et de perfectionnement ne sont depuis longtemps que trop négligées dans l'administration. D'autres enquêtes avaient d'ailleurs abouti aux mêmes conclusions, notamment le rapport Arthur Young de 1919, le rapport de 1946 de la Commission royale sur les catégories administratives dans le Service public et le rapport de 1958 de la Commission du service civil sur l'administration dans le service public.

Les cours de formation actuels, dont plusieurs servent l'ensemble de l'administration, s'inspirent trop souvent de considérations plutôt théoriques et assez éloignées des besoins de l'individu ou des exigences de son travail. C'est d'ailleurs un état de choses auquel on peut s'attendre chaque fois qu'on envisage cette formation dans l'abstrait, comme une activité à confier à des spécialistes ou comme une prime à offrir à certaines personnes en récompense de leurs services, plutôt que comme une étape rationnelle du perfectionnement du fonctionnaire, étape conçue dans son propre intérêt comme dans celui de son employeur.

Cette formation et ce perfectionnement doivent être étroitement liés à l'appréciation du rendement et à l'organisation de la carrière, et doivent tenir compte de l'évolution des exigences du travail et du besoin d'augmenter les

connaissances des intéressés. Les cours proprement dits doivent simplement s'ajouter à la formation du travail même, généralement beaucoup plus importante et dont on sait qu'elle doit être continue et former partie intégrante de toute surveillance bien comprise. L'efficacité du programme exigera le passage prévu et organisé d'un emploi à un autre. Les cours proprement dits prennent toute leur valeur lorsqu'il s'agit d'enseigner certains métiers ou certaines techniques bien particulières ou encore lorsqu'on veut permettre aux cadres de surveillance d'acquérir une vue plus complète de leur rôle et des talents et dispositions que ce rôle requiert.

Les cours de formation proprement dits ne doivent donc constituer que la partie la plus visible de l'ensemble du programme. Les matières enseignées doivent rester constamment liées aux besoins des inscrits comme aux exigences du service. C'est pour ces motifs que les ministères devront choisir les candidats les plus aptes, inscrire eux-mêmes les matières au programme et en assurer directement l'administration. On aura recours pour cela à des spécialistes qui appartiennent aux services du personnel du ministère et à qui sera confié le soin de déterminer les lacunes de formation, d'établir les programmes voulus et de donner les cours de perfectionnement, le tout en étroite collaboration avec les cadres de surveillance et de direction du ministère.

Ici comme dans les autres domaines connexes, la Division du personnel du conseil du Trésor aura pour fonction de guider, d'inspirer et de juger. Il lui faudra pour cela un groupe relativement restreint de personnes hautement qualifiées et expérimentées qui, sans participer directement à l'enseignement, resteront en contact étroit avec les spécialistes en formation des divers ministères ou organismes de manière à se tenir au courant des besoins et, le cas échéant, à les indiquer lorsqu'ils apparaissent. Elles devront aussi rester au courant de l'évolution de la doctrine et de la technique dans le domaine tout entier de la formation et du perfectionnement dans le secteur privé.

Il est clair que les cours de formation à l'intention de l'ensemble de la fonction publique ne sont pas sans présenter certains avantages. Surveillants, directeurs et même certains «professionnels» pourront bénéficier des conférences ou cours d'orientation portant sur les fonctions, l'organisation et la gestion dans l'ensemble de l'administration. Certains fonctionnaires devront améliorer leurs connaissances ou en acquérir de nouvelles de façon à s'adapter aux modalités d'une automatisation commune à tous les ministères ou organismes. En pareille situation, il y aura avantage à organiser des cours, colloques ou conférences intéressant la fonction publique tout entière ou à mettre en place certains moyens matériels à cet égard.

Dans la pratique, il y a intérêt à ce que ce soit la Commission du service

civil qui se charge des cours intéressant l'administration tout entière. La Division du personnel du conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, verrait à ce que le programme général reste toujours adapté aux besoins de ces derniers. Le Service de formation de la Commission du service civil doit de son côté conserver des liens intimes avec le personnel d'exécution, ce qui suppose que ses instructeurs seront tirés des groupes de formation des ministères ou de la Division du personnel et régulièrement remplacés par un système de rotation.

Il a été question de l'opportunité de créer pour la fonction publique une école d'administration. Nous en sommes venus à la conclusion, toutefois, qu'il y a lieu d'écarter ce projet. L'administration dans notre pays, comme tout autre organisation vaste et complexe, n'a déjà qu'une trop forte tendance à se replier sur elle-même. Du point de vue de la gestion, les connaissances et la compétence exigées des hauts fonctionnaires n'ont rien de particulier à la fonction publique. Les problèmes à résoudre, les talents et les attitudes nécessaires, tout cela ressemble fort à ce qui se retrouve dans les grands établissements privés ou dans de nombreuses organisations non commerciales revêtant un caractère public.

Dans ce domaine, les expériences les plus fructueuses ont été réalisées dans les grandes écoles ou sociétés privées. L'administration a tout à gagner à mettre ses employés les plus brillants en contact avec l'expérience et la pensée de personnes étrangères à la fonction publique. La façon la plus simple d'y arriver, c'est encore d'inscrire certains fonctionnaires choisis aux cours excellents et de courte durée que proposent certaines universités ou autres organisations préoccupées des questions de gestion où elles voient un art en pleine évolution. Le gouvernement fédéral doit être prêt à consacrer annuellement des sommes importantes à ce genre de formation, car toute tentative d'y substituer ses propres ressources d'organisation reviendrait incontestablement plus cher et donnerait moins de résultats.

PROFESSIONNELS ET SCIENTIFIQUES

Le gouvernement fédéral emploie un grand nombre de professionnels et de scientifiques, et à l'instar d'un grand nombre d'autres employeurs il constate qu'il en a de plus en plus besoin. Si l'État veut s'attirer sa part des talents disponibles, il devra mettre au point des méthodes de recrutement suffisamment souples pour pouvoir présenter ses offres aussi rapidement que les autres employeurs. Les retards dont on souffre actuellement pourraient être réduits si, ainsi que nous le recommandons, on laissait désormais les ministères et les

organismes libres de rechercher et de nommer leurs propres dirigeants, sous le regard de la Commission du service civil pour ce qui est de l'observance des critères de recrutement.

L'État ne saurait se contenter de perfectionner ses techniques de recrutement afin de soutenir la concurrence et d'attirer ces talents rares. Il doit en outre offrir un travail intéressant qui exige de l'initiative, dans un milieu où les valeurs professionnelles reçoivent les égards qui leur sont dus. Il y a lieu de favoriser et d'encourager les contacts extérieurs, et de permettre à l'individu de mériter l'estime de ses pairs en lui donnant l'occasion, par exemple, de publier le résultat de ses travaux. On devra en outre modifier les structures classiques d'organisation et d'exercice de l'autorité afin que la surveillance et la direction soient adaptées à des groupes dont le comportement est réglé, en général, par un code d'éthique professionnelle qu'ils s'appliquent à eux-mêmes. Les appointements doivent être fonction du rendement et alignés en outre sur les barèmes de traitements pratiqués dans la hiérarchie administrative, faute de quoi le spécialiste compétent sera peut-être obligé, contrairement à son véritable intérêt, à renoncer à sa propre discipline pour s'occuper d'administration. D'autre part, le professionnel vraiment doué pour les fonctions administratives ne doit pas être privé de l'occasion d'accéder aux cadres supérieurs de l'administration.

L'administration fédérale n'a pas toujours su recruter et retenir ses professionnels ou scientifiques avec un succès uniforme. Dans l'ensemble, elle a mieux rémunéré ses savants que les autres groupes de professionnels, bien que les chercheurs de qualité égale aient parfois de meilleures perspectives dans certains services que dans d'autres. Les scientifiques, en général, se sont vu confier des tâches plus intéressantes et ont reçu plus d'occasions d'augmenter leur valeur personnelle que leurs collègues d'autres disciplines. Par ailleurs, la situation des économistes et des statisticiens dans la plupart des ministères semble assez satisfaisante quant aux contacts extérieurs ou à la publication de leurs recherches.

En résumé, les conditions de travail des scientifiques ou autres professionnels varient énormément en l'absence d'une appréciation de la situation d'ensemble dans l'administration. C'est dire que la Division du personnel du conseil du Trésor doit être en mesure de provoquer la réflexion sur ces questions et de faire en sorte que l'activité de toutes les catégories de professionnels ou de scientifiques soit désormais plus efficacement orientée.

Il importe d'examiner si le ministère qui compte un nombre relativement important de professionnels ou de scientifiques doit être dirigé par un sous-ministre appartenant lui-même aux disciplines en cause. La réponse à cette

question a été cherchée dans une étude des solutions adoptées dans le commerce et l'industrie ou dans les services officiels britanniques ou américains. On ne saurait proposer ici de règle générale valant pour toutes les situations, mais il semble qu'il ne soit pas essentiel de tirer les sous-ministres des rangs des spécialistes.

Sans doute, dans certaines circonstances, il pourrait y avoir de bonnes raisons d'écarter ce principe mais en définitive il faut avant tout rechercher chez le chef permanent d'un service, spécialiste ou non, des capacités administratives incontestables. L'expérience démontre que dans les ministères de ce genre il y a avantage à adjoindre au sous-ministre un assistant de haute formation professionnelle chargé de s'occuper des besoins des spécialistes et des aspects professionnels ou scientifiques de l'activité du ministère. Les organismes de recherches scientifiques font peut-être exception à la règle, car il y a souvent avantage à les confier à des personnes dont la compétence professionnelle est telle qu'elles attireront auprès d'elles des chercheurs scientifiques de qualité supérieure.

PERSONNEL FÉMININ

Le gouvernement fédéral emploie plus de femmes que quiconque. Le 1er septembre 1960 on en comptait plus de 65,000. Ce chiffre indique évidemment qu'il existe un grand nombre d'emplois qui reviennent normalement à un personnel féminin. Le principe de l'égalité de traitement, implicitement contenu dans la Loi sur le service civil, n'est pas intégralement appliqué dans la pratique. Ce résultat tient à certaines opinions traditionnellement reçues quant à l'aptitude des femmes à occuper certaines fonctions ou à exécuter certains genres de travaux. Ajoutons aussi certaines augmentations incontestables des frais attribuables au renouvellement plus fréquent du personnel, comme à un absentéisme plus marqué.

En sa qualité d'employeur de femmes, l'État peut fort bien, pour peu qu'il le veuille, proposer de nouveaux critères à la collectivité. Si l'on songe au nombre et à la diversité des situations qu'il offre aux femmes, il est permis de conclure qu'il est mieux placé que d'autres pour innover. Pourtant nos études démontrent que le Canada est en retard sur le Royaume-Uni et sur les États-Unis en ce qui concerne le nombre de femmes qui ont pu accéder aux cadres supérieurs de l'administration.

5

LE RENDEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

C'est en pure perte, du moins dans une très large mesure, qu'on cherchera à améliorer la qualité de l'administration si on ne prend pas en même temps les mesures qui s'imposent pour améliorer le rendement quotidien. C'est ici que la fonction publique accuse de réelles défaillances. Rien ne montre en effet qu'on ait vraiment pris les mesures qu'il faut pour atteindre les objectifs qu'on se propose, si tant est que ceux-ci soient clairement fixés. C'est à peine si l'on a su tirer quelque profit des travaux des sociologues et de l'expérience de plus en plus riche acquise par les secteurs commercial et industriel en matière de gestion. Il n'existe dans l'administration aucun bureau central chargé d'étudier les procédés de mesure du rendement et les questions analogues ou chargé de stimuler la réflexion en ce domaine dans les autres services. Les ministères n'ont pas su davantage se procurer les moyens ni l'autorité nécessaires à cet égard.

LE RÔLE DES CADRES

Depuis quelques années déjà, le secteur privé constate avec inquiétude la dévalorisation des responsabilités et de l'influence du contremaître. D'où pour celui-ci une difficulté sans cesse grandissante à servir effectivement de truchement entre patrons et employés et à entraîner l'adhésion de ces derniers aux objectifs de l'entreprise. Or dans la fonction publique, cette situation peu satisfaisante constitue la règle générale à tous les niveaux de la surveillance, même à celui du sous-ministre. La centralisation des attributions de contrôle a privé

les cadres supérieurs de toute liberté réelle en ce qui concerne l'engagement, l'avancement, les sanctions, voire la direction effective du travail de leurs subalternes. Partout les restrictions imposées par l'autorité centrale, les prescriptions législatives et la doctrine généralement reconnue selon laquelle les pouvoirs discrétionnaires du chef constituent un mal contre lequel il importe de se prémunir ont empêché que cette activité s'exerce comme elle le devrait au sein des ministères et organismes.

Nous proposons une transformation complète de cet état de choses. Les recommandations de vos commissaires se fondent sur la conviction que l'administration fédérale, de même que tout établissement privé, ne peut arriver à un rendement efficace en fournissant en même temps à ses employés des conditions de travail justes et intéressantes, sans investir les cadres de surveillance de l'autorité nécessaire à la direction du travail de leurs subordonnés et, d'autre part, sans les tenir comptables de leur gestion. Sans doute certains chefs ou directeurs actuels auront-ils à prendre des initiatives nouvelles pour lesquelles ils sont peu munis. A cause peut-être de l'autorité restreinte dont ces hauts fonctionnaires jouissent actuellement, leur désignation n'a pas tenu suffisamment compte de leurs aptitudes réelles, mesurées d'après les critères acceptables; aussi, rares sont les élus qui ont pu se former à l'école de l'expérience. Ce sont là des difficultés dont on peut triompher.

Les besoins futurs de l'administration exigent que soient mis sur pied des programmes énergiques et permanents de formation des cadres de gestion. Ceux-ci doivent prendre conscience de l'importance de leur rôle. Pour l'application de ces programmes on aura recours à toutes les techniques actuelles. Si les conférences, colloques et cours proprement dits ont leur utilité, l'appartenance aux comités du personnel et l'habitude de l'audition des griefs contribuent également à ce processus de formation. Il en va de même de l'expérience essentielle acquise par le chef dans le cours normal de ses rapports avec son supérieur immédiat. Il importe que l'administration sache former des cadres de surveillance conscients de leur rôle et aptes à s'en acquitter plus efficacement en se familiarisant avec les réactions de leurs subordonnés dans leur milieu de travail.

Deux éléments importants de la surveillance sont d'une part le maintien d'une bonne discipline, et d'autre part l'appréciation du rendement et de la qualité du travail. A cette double responsabilité il faut ajouter le droit de rétrograder, de suspendre ou de révoquer. La révocation pour cause d'inconduite ou d'incompétence sera d'autant plus rare que la sélection primitive, l'appréciation du travail pendant le stage, le choix des tâches et la surveillance auront été faits dans les meilleures conditions. Malgré tout, il arrivera qu'il

faille avoir recours à cette extrémité. Toute négligence à cet égard aurait des répercussions fâcheuses sur le maintien du moral comme sur la productivité et sur l'harmonie des rapports entre la direction et les employés.

Or la révocation pour cause d'inconduite ou d'incompétence est chose si rare aujourd'hui qu'on doit en conclure à un exercice insuffisant des droits prévus à cet égard. Même si le renvoi s'impose avec évidence, il est extrêmement difficile d'y avoir recours. Le sous-ministre doit d'abord compter avec les procédures d'appel à la Commission du service civil qui, en l'absence de directives contraires, peut agir avec une certaine lenteur sans tenir compte des effets que cela peut avoir sur le moral au sein du ministère. Cette première hypothèque levée, un avis conforme tendant à la révocation est communiqué au gouverneur en conseil. Il en résulte que celui-ci n'est guère saisi que des affaires absolument péremptoires.

Pour peu que l'on veuille favoriser le rendement dans la fonction publique en prévoyant à cette fin des récompenses appropriées, les cadres directeurs des ministères doivent être autorisés désormais à prendre toutes les sanctions disciplinaires qui s'imposent, jusque et y compris la révocation pour cause d'inconduite. A cette compétence particulière seront assorties des modalités d'appel bien définies, par exemple une procédure des griefs pour la revision complète de l'affaire au sein du ministère, procédure comportant elle-même dans tous les cas de sanction disciplinaire un droit d'appel à une autorité indépendante du ministère.

De même, la récompense prévue pour l'excellence du rendement s'accompagnera de l'obligation imposée aux cadres directeurs du ministère de procéder à la révocation pour cause d'incompétence notoire. Là où celle-ci s'imposera, la responsabilité de la direction elle-même sera en partie engagée. En effet il est probable qu'un mauvais choix à l'origine, le fait qu'on n'a pas su pendant le stage apprécier comme il aurait fallu le travail du fonctionnaire révoqué ou le fait qu'on lui ait confié des tâches pour lesquelles il n'était pas fait, soient pour quelque chose dans ce qui lui arrive. Ici comme dans le cas des mises en disponibilité des fonctionnaires en surnombre, plus les états de service de l'intéressé seront longs, plus le ministère dont la responsabilité est engagée devra chercher, si possible, à le replacer ailleurs dans l'administration.

LE CONTRÔLE DES ABSENCES

Un des éléments du coût de la main-d'œuvre est l'absence du travail de certains employés pour cause d'accident ou de maladie. Si important que cela puisse être, il arrive souvent qu'on l'oublie. L'administration possède effectivement

un programme de prévention des accidents. Son insuccès semble explicable par le désintéressement, à cet égard, de la direction des ministères et organismes. Or les accidents de travail dans l'administration sont plus fréquents et coûtent plus cher qu'ils ne devraient, et malgré des conditions de travail en général plus favorables à ce point de vue, la fonction publique soutient mal la comparaison avec le secteur privé.

Les principes généraux pratiqués dans la fonction publique en ce qui concerne les congés de maladie sont tels qu'ils ne donnent guère aux cadres de surveillance l'occasion d'exercer à cet égard une influence véritable. Il en résulte que certains fonctionnaires abusent de leurs droits à cet égard. Le gouvernement met bien un service de santé à la disposition de ses employés dans la région Ottawa-Hull, mais ailleurs les fonctionnaires ne possèdent rien de semblable. En théorie, ce service a pour objet de diminuer le temps perdu pour cause de maladie; en principe comme en pratique, son activité est régie par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Or, ce ministère n'ayant aucune responsabilité de gestion vis-à-vis ceux qui se portent malades, on ne saurait guère s'attendre à ce que son rôle dépasse celui d'un simple service de consultation.

La valeur d'un programme de ce genre doit être mesurée en faisant un rapprochement entre ce qu'il coûte et l'influence qu'il exerce sur le temps effectivement consacré au travail ainsi que sur la qualité de ce travail. Or aucune étude n'a jamais été faite en ce sens. Dans les secteurs industriel et commercial comme dans certains autres services officiels de notre continent, on a constaté l'influence considérable des programmes de santé et de sécurité sur le budget des salaires, et leur intérêt pour les travailleurs. Le succès d'un programme de ce genre tient à son intégration dans les attributions des cadres de gestion, qui doivent répondre du rendement de leurs services.

Les défaillances relativement graves constatées dans le domaine de la sécurité et les frais considérables que cela suppose pour l'État et ses employés donnent à croire qu'il faudrait s'attaquer plus énergiquement à la prévention des accidents. La responsabilité à cet égard devrait être confiée aux ministères où elle mérite la surveillance constante et personnelle du sous-ministre. Là où il le faut, on retiendra les services de spécialistes pour stimuler les efforts des autorités responsables et pour jouer auprès d'elles un rôle de coordination et de consultation. La Division du personnel du conseil du Trésor dans sa forme nouvelle devra se préoccuper du rendement en général et surveiller les résultats atteints par chaque ministère dans la lutte contre les accidents. Il y aura intérêt à publier la statistique des accidents dans les ministères et même dans leurs principales divisions; on pourra ainsi comparer le présent au passé et un

ministère ou un service à un autre. Ces chiffres serviront en outre à fixer des objectifs. Il y a lieu d'imputer directement et clairement les frais qu'entraînent les accidents sur le budget des ministères ou organismes en cause.

Dans la fonction publique, l'application actuelle du règlement sur les congés de maladie semble s'être inspirée de l'opinion qu'elle a pour objet d'assurer à tous un traitement uniforme. Les crédits de congé sont proportionnés au service et ils s'accumulent lorsqu'ils ne sont pas utilisés. Or il n'y a que trop de fonctionnaires qui semblent croire que ce n'est là qu'une façon de prolonger leur congé annuel sans regarder de trop près la question du motif invoqué. Le régime ci-dessus ne s'applique d'ailleurs pas uniformément à l'ensemble de la fonction publique. Les employés dits «à taux régnants», par exemple, sont plus mal partagés que les fonctionnaires proprement dits; même, semble-t-il, ils sont moins avantagés que les travailleurs du secteur privé dont les fonctions sont à peu près analogues.

On comprend mal ce que coûtent vraiment les congés de maladie en frais directs et indirects. Personne en outre n'y engage sa responsabilité, le droit de ces congés étant visé par des règlements d'application générale. Les absences de moins de trois jours n'ont généralement pas à être justifiées par des attestations du médecin et aucun registre vraiment complet de ces absences n'est tenu. Rien, ou à peu près rien ne semble indiquer que le gouvernement sache qu'il peut—on en possède des preuves abondantes—diminuer les absences pour cause de maladie sans nuire à l'équité, voire en la favorisant, à condition de confier la responsabilité et l'autorité voulues aux cadres de surveillance.

Vos commissaires estiment que c'est aux ministères directement en cause à accorder ou à refuser les congés de maladie payés—conformément aux principes généraux reconnus—et que ces attributions doivent être déléguées par eux aux cadres de surveillance compétents. Le congé de maladie doit s'accorder en fonction de besoins réels, le surveillant responsable étant autorisé à recourir s'il le faut à un conseil professionnel avant de rendre sa décision. Ministères et cadres devraient passer en revue les congés de maladie au passif de chaque individu et de l'ensemble de l'effectif, et connaître les frais que la situation entraîne. Quant à la Division du personnel du Trésor, elle devra, dans la formulation de sa ligne de conduite générale, procéder à des analyses correspondantes pour l'ensemble de l'administration.

Les services de santé destinés aux fonctionnaires et autres employés du gouvernement de la région Ottawa-Hull ont été dans l'ensemble bien organisés et bien dirigés. Il reste qu'en comparaison avec les excellents résultats obtenus ailleurs, les buts et les réalisations de ces services apparaissent assez restreints. L'expérience acquise dans d'autres secteurs démontre que ces services influent

beaucoup sur l'assiduité et le rendement des employés, et qu'ils contribuent ainsi à leur bien-être physique et moral.

Un programme de santé bien conçu et bien orienté serait utile dans chaque centre comptant un nombre suffisant de fonctionnaires. Les ministères devraient recourir davantage aux services de santé et leur demander des examens médicaux antérieurs à l'emploi, des conseils sur le placement, l'absentéisme, la mise à la retraite, la rééducation et les conditions de travail. A la lumière des succès obtenus par d'autres employeurs, il y aura peut-être avantage pour l'État à envisager un programme de visites médicales à intervalles réguliers pour ses cadres supérieurs, ainsi que pour les employés travaillant dans des conditions particulièrement rigoureuses.

L'application du programme et la direction des services connexes de santé sont à l'heure actuelle confiées à la Division de la santé du service civil au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui est tout à fait compétente en ces matières. Il reste que c'est comme appoint à la gestion qu'il faut envisager le but et la valeur du programme. Dans ces conditions il convient que ce soit le conseil du Trésor, par l'entremise de sa Division du personnel, qui soit chargé de la responsabilité générale à cet égard et qui énonce la politique à suivre en se fondant sur l'expérience des ministères et des organismes qui en sont les usagers.

MORAL ET PRODUCTIVITÉ

L'expression «moral», telle qu'on l'emploie dans le présent rapport et qui est d'usage courant dans le domaine de la gestion du personnel, entend désigner la mesure dans laquelle les travailleurs font leurs les objectifs de l'organisation ou du groupe dont ils font partie. Entendu dans ce sens, le moral a un rapport étroit avec la productivité et, de ce fait, doit préoccuper au premier chef les cadres de direction.

Il n'a été fait aucune comparaison quantitative entre la productivité dans la fonction publique et ailleurs. Toutefois, au cours de l'examen qu'il a fait des divers ministères et organismes, le personnel de la Commission a pu procéder à un grand nombre d'études particulières sur certains rendements ou comportements particuliers. Ces données sont à la base d'un certain nombre de conclusions. On les trouvera indiquées en détail dans la deuxième partie du présent rapport, mais il y aurait avantage à formuler dès maintenant quelques observations générales.

Le moral semble excellent parmi certains groupes de fonctionnaires, notamment parmi les fonctionnaires supérieurs, les chercheurs scientifiques et dans

un certain nombre d'organismes investis d'un certain degré d'autonomie dans le domaine de la gestion de leur personnel. Ailleurs il semblerait que moral et productivité soient moins satisfaisants.

L'état actuel des connaissances permet de distinguer un certain nombre de raisons qui expliquent que le moral et la productivité ne soient pas excellents dans l'ensemble de la fonction publique. Songeons d'abord que celle-ci exerce son activité sur une aire géographique fort étendue et que ses structures internes font qu'elle est compartimentée en un grand nombre de groupes sans rapport entre eux. C'est ce qui explique que les fonctionnaires qui ne sont pas nommés à Ottawa, et même un certain nombre de ceux qui le sont, ont l'impression d'être éloignés des centres où se prennent les décisions et où s'exerce l'autorité. Rares sont les services où on ait sérieusement cherché de façon continue à fixer les buts à atteindre en collaboration avec les fonctionnaires. Si l'on songe ici à ce que font à cet égard les employeurs les plus progressistes, on doit convenir que l'administration fédérale ne s'est à peu près pas souciée de faire connaître à son personnel les buts, les problèmes ou les réalisations de ses ministères ou services. Pourtant, si les fonctionnaires les comprenaient mieux, cela leur permettrait d'être davantage conscients du rôle qu'ils sont appelés à jouer. Ce n'est pas un simple programme de primes à l'initiative qui suffira à combler ce vide.

En outre, dans toute organisation vaste et complexe, il est difficile, en mettant les choses au mieux, de convaincre l'individu de l'importance de son rôle. Dans la fonction publique cet objectif est d'autant plus malaisé à réaliser qu'il existe des directions centrales qui, aux yeux de l'intéressé, pourront apparaître impersonnelles, arbitraires, et même hostiles à ce qu'il croit être les véritables objectifs du ministère, voire au simple bon sens ou à l'équité. Les conflits toujours présents entre les nécessités de la tâche à accomplir et les procédures imposées par des bureaux de contrôle lointains engendrent beaucoup de confusion et de découragement.

Il serait assez difficile de convaincre le simple fonctionnaire qu'il a vraiment un rôle utile à jouer si la situation n'était pas rendue plus intolérable encore par un système de réglementation et de contrôle minutieux qui lui donne le sentiment que ni son jugement à lui, ni même celui de son supérieur hiérarchique n'a le moindre prix. Prenons comme exemple le règlement relatif aux frais de déplacement. La réglementation est si circonstanciée, si étroite, si compliquée, elle exige une telle perte de temps dans la préparation et la confirmation des comptes, qu'elle décourage le fonctionnaire le plus consciencieux et finit par porter atteinte à son moral.

Afin de ménager le moral et la productivité, il importe de prévoir des voies de communication adéquates entre la direction et le personnel. C'est là du reste une des fonctions essentielles d'une gestion bien comprise. Il faut en effet que le fonctionnaire soit mis au courant de certaines questions bien précises pour peu que l'on veuille garantir le moral et la productivité et assurer l'excellence de ses rapports avec le personnel.

Nombreux sont les employeurs éclairés qui, à l'heure actuelle, consacrent un important budget à cette fin. Par leurs soins sont publiés des journaux d'entreprise soigneusement préparés à l'intention de certains groupes d'employés. Ils offrent des cours d'orientation, organisent des colloques, des séances de «demandes et réponses», et réalisent des films destinés à leurs employés. Il est regrettable que les ministères fédéraux suivent rarement cet exemple.

Ainsi, par exemple, les fonctionnaires devraient connaître les principes qui inspirent le gouvernement dans l'administration de son personnel. On sait que l'écart considérable qui existait autrefois entre les régimes d'assurance ou de retraite du secteur public et ceux du secteur privé disparaît de jour en jour. Il importe donc dans ces conditions que le fonctionnaire comprenne les avantages dont il jouit et qu'il se rende compte des frais sans cesse accrus qu'ils entraînent. Il faut qu'il ait quelque lumière sur les principes appliqués et les buts poursuivis par le gouvernement en matière de traitements, d'avancement et de mutations. Plus on exigera que la productivité de l'administration s'améliore, plus l'évolution de la technique et des méthodes de gestion bouleversera de vieilles habitudes et plus il faudra que l'on oriente le fonctionnaire sur la nature de sa tâche et de ses perspectives d'avancement.

Le fonctionnaire doit être au courant des objectifs, des problèmes actuels et des réalisations récentes de son ministère. Vu la multiplication des contacts entre le gouvernement et le public dans bien des domaines, il importe de plus en plus de rendre sensibles à l'intérêt du «client» les nombreux fonctionnaires qui peuvent à l'occasion tenir le public à leur merci. Il faut qu'ils comprennent la qualité du service qu'on attend d'eux, l'image que l'on se crée de la fonction publique et les meilleures façons de satisfaire aux besoins du public.

Certaines de ces voies de communication interne peuvent paraître coûteuses. Il reste cependant que le placement d'argent et d'initiative consacré à l'exécution satisfaisante d'un programme bien conçu sera justifié à la longue. Les dépenses visibles que cela peut comporter pour le trésor public seront certainement inférieures aux charges souvent invisibles et jamais comptabilisées—mais cependant très réelles—que peuvent entraîner les idées erronées que l'on

retrouve chez certains fonctionnaires. Vu la diversité extrême des fonctions administratives, on ne saurait imposer des modalités de communications uniformes propres à satisfaire à la fois aux besoins, mettons, de l'employé des postes d'une part et du chercheur scientifique d'autre part. Néanmoins, dans toute organisation bien dirigée, une surveillance compétente, expérimentée et bien orientée fournit à peu de frais une voie de communication indispensable et fort utile. Or, tant que d'importants changements n'auront été apportés au système actuel de surveillance, les défauts d'organisation relevés plus haut sont tels que les cadres auront de la difficulté à servir de voie de communication utile entre la direction et le personnel.

Dans certains secteurs il y a lieu de mettre en place des organes de communication officiels entre supérieurs et inférieurs, et inversement. Certes des modalités bien conçues d'audition des griefs satisfont-elles en partie à cette exigence, mais dans la plupart des ministères rien de tel n'existe. Même si on a pu, ici ou là, déployer des efforts louables en ce sens, on s'est heurté à de graves difficultés du fait des prescriptions particulières de la Loi sur le service civil en matière d'«appel». La Commission du service civil et les ministères ne se sont pas consultés pour mettre au point procédure et jurisprudence en ces matières.

Pour résoudre ce problème, que chaque ministère soit désormais chargé de mettre au point ses propres modalités d'audition des griefs, la Division du personnel du conseil du Trésor étant de son côté investie d'une compétence générale en matière de coordination et d'uniformisation. Les bons chefs, qui reconnaissent que ces modalités d'audition des griefs sont destinées à prévenir les injustices toujours possibles y verront une façon utile d'entrer en contact avec leurs employés. Elles seront pour eux une soupape de sûreté et, pour les cadres de surveillance, un moyen de formation sans égal. Les hauts fonctionnaires des ministères devront en conséquence s'assurer qu'employés subalternes et cadres de surveillance comprennent parfaitement les buts, le fonctionnement et les limites de cette procédure.

Il y a lieu de définir avec précision les questions sur lesquelles les griefs peuvent porter et les diverses étapes prévues pour les faire valoir. La dernière étape officielle devrait normalement être la revision de l'affaire par le sous-ministre, juge en dernier ressort. Toutefois, si le cas peut comporter des sanctions disciplinaires, on prévoira un droit d'appel à une juridiction indépendante. La Commission du service civil est bien préparée par sa situation autonome à jouer le rôle d'un tribunal de dernière instance, habilité à revoir les appels qui ont déjà franchi les étapes prévues à l'intérieur même du ministère. Les affaires ouvrant un droit d'appel de ce genre doivent être claire-

ment définies, sans la moindre équivoque. On fixera avec autant de soin les critères que doit appliquer la Commission en cette matière. La procédure actuelle entraîne une telle perte qu'elle n'est presque d'aucune utilité. Les ministères devront assurer le règlement expéditif et équitable des griefs.

La question des communications entre supérieurs et inférieurs ne saurait être traitée à fond sans qu'il ne soit dit un mot des associations de fonctionnaires et du rôle qu'elles doivent jouer dans les contacts avec la direction des ministères ou des services centraux. Une vive controverse tourne autour de la question de savoir si l'État doit négocier avec elles les salaires, prestations, heures ou conditions de travail. Vos commissaires ont jugé que bien que ce problème intéresse au plus haut point les associations de fonctionnaires en cause, il n'a qu'une portée minime sur les questions qui font l'objet de leur mandat: rendement et économie dans l'administration et les services qu'elle assure au public.

Nous avons proposé ailleurs les critères que doit retenir le gouvernement en fixant les salaires, traitements, prestations et conditions de travail des fonctionnaires. Nous croyons néanmoins qu'il y a lieu de mettre en place, dans les ministères ou services importants, des rouages administratifs grâce auxquels il serait plus facile aux cadres et au personnel de discuter ensemble toutes sortes de questions n'intéressant pas directement les griefs ou la rémunération: aspects locaux des conditions de travail ou de la gestion du personnel, innovations dans l'organisation, les programmes, la répartition des tâches, les méthodes ou le matériel. Autant de sujets qui se prêtent aux questions, aux informations et au libre échange d'idées entre direction et personnel. L'emploi de part et d'autre de rouages aptes à servir ces fins est un bon moyen d'assurer la bonne entente entre les intéressés et d'améliorer partout le rendement.

Il existe bien un Conseil national mixte du service public qui est particulièrement compétent en ce qui concerne les grandes questions de principe et dont, compte tenu de ses attributions propres, on ne saurait contester l'utilité. Néanmoins on chercherait vainement dans les ministères des organes—même officieux—du genre de ceux qui sont envisagés ci-dessus.

Les possibilités que nous venons d'examiner soulèvent tout de suite la délicate question des méthodes à suivre dans le choix des représentants des employés. Pour plusieurs raisons, il est permis de se demander si vraiment les personnes désignées par les groupements actuels de fonctionnaires satisferaient aux conditions requises. En dehors des procédés mal définis et plutôt empiriques adoptés par le Conseil national mixte, il n'existe encore aucune formule qui permette d'accréditer ces associations comme représentant tels ou tels groupements de fonctionnaires. Ces associations se font souvent concurrence dans la

recherche de nouveaux membres et rien ne prouve que dans telle localité ou tel ministère leurs représentants puissent parler au nom de l'ensemble des fonctionnaires. Les ministères devraient donc être libres d'élaborer leurs propres procédés et d'assurer à leurs employés une représentation à laquelle ils feront confiance. S'il doit y avoir une direction centrale, celle-ci se bornera à interdire aux ministères d'engager l'État pour un motif ou pour un autre à accréditer telle ou telle association en l'absence de raisons d'intérêt général valables.

6

LA RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE:

PRINCIPES, MODALITÉS D'APPLICATION, NORMES

Les principes suivis en matière de rémunération et leur traduction dans la pratique ont sur les rapports humains et la gestion du personnel une influence universelle. Les appointements de début de carrière et la courbe de leur augmentation éventuelle peuvent favoriser ou gêner le recrutement à la fonction publique. L'augmentation du traitement et la façon dont elle est liée aux changements de fonction, à la qualité du travail ou tout bonnement à l'ancienneté peuvent encourager et récompenser le bon travail ou susciter le découragement. L'excellence du moral dans l'administration est fonction de la compréhension qu'ont les fonctionnaires de la ligne de conduite du gouvernement en matière de rémunération; lorsqu'elle est incomprise, l'irritation règne.

On a comparé le niveau de la rémunération dans les secteurs publics et privés pour des fonctions analogues. Cette étude intéresse le chiffre des salaires et des traitements, les avantages sociaux (y compris les congés payés de toutes sortes) et les conditions de travail, soit les trois éléments qui constituent la rémunération du travail. On trouvera dans la deuxième partie du présent rapport, des états comparatifs qui tiennent compte de la valeur conjuguée de ces trois éléments.

Une entreprise qui veut tenir sa place sur le marché des métiers et des talents doit offrir une rémunération comparable à celle que proposent ses concurrents. Cela lui permet en outre d'attacher à son service les employés qui pourraient autrement être tentés d'accepter ailleurs un emploi plus rémunérateur. Ajoutons que les principes qui régissent l'administration des salaires peuvent avoir une profonde influence, bonne ou mauvaise, sur le moral et le

rendement de l'employé et sur les raisons qu'il a de vouloir augmenter sa valeur personnelle. Ils peuvent faire ressortir le rapport qui doit exister entre les efforts de l'employé et les buts de l'organisation ainsi qu'entre le rendement et la récompense de celui-ci, ou par contre, ils peuvent masquer un rapport qui devrait précisément exister. Ces questions de classement et de traitement revêtent une telle importance dans l'administration que vos commissaires ont cru bon de les étudier assez longuement.

NIVEAUX DES TRAITEMENTS ET AVANTAGES SOCIAUX

Traitements et salaires

Encore que dès 1919 on ait formellement ou implicitement reconnu que les traitements versés dans les secteurs autres que l'administration serviraient à fixer le niveau de rémunération des fonctionnaires, il est impossible d'en arriver à une conclusion simple et générale en ce qui concerne le rapport que l'on a su maintenir. Pour un très grand nombre d'ouvriers manuels ou artisans dits «employés à taux régnants», les taux de salaire sont établis en fonction directe des taux payés dans le secteur privé. En même temps d'autres personnes qui font exactement le même travail aux mêmes endroits sont placées dans des catégories d'emploi régies par la Loi sur le service civil et rémunérées à des taux qui ne sont pas ceux des employés dits «à taux régnants» de la même région. Étant fondés sur des moyennes nationales, les taux de salaire pour ces employés dits «classifiés» sont généralement moins élevés que ceux des employés «à taux régnants» dans les grands centres; mais ils sont plus élevés dans les petites localités où travaillent la plupart de ces employés «classifiés».

Au niveau du recrutement, les taux de salaire pour les employés de bureau proprement dits—secrétaires, commis et autres—soutiennent honorablement la comparaison avec la moyenne nationale et avec la rémunération payée par les concurrents de l'administration fédérale dans les grands centres métropolitains où se trouvent en fait huit sur dix de ces employés. Les vingt pour cent qui travaillent dans les petits centres reçoivent un traitement égal en vertu du principe qui veut que tous les fonctionnaires de la même catégorie soient rémunérés de la même façon; ils sont en somme mieux partagés que leurs collègues du secteur privé des mêmes localités. En ce qui concerne le travail de bureau donc, le gouvernement soutient très honorablement la comparaison du point de vue du traitement qu'il paye aux employés subalternes. Par ailleurs les employés de grade supérieur sont en général moins bien partagés.

En ce qui concerne les fonctionnaires dits «professionnels», la situation varie d'une catégorie à l'autre. Les considérations de lieu ont moins d'impor-

tance, le marché prenant ici des dimensions nationales. Au niveau du recrutement, les traitements de la fonction publique sont en général égaux ou légèrement supérieurs aux moyennes du secteur privé, là où le gouvernement doit soutenir la concurrence de celui-ci. Toutefois pour un grand nombre de fonctionnaires, les perspectives d'avenir d'une carrière administrative peuvent paraître moins prometteuses que celles d'une carrière dans le secteur privé. Quant aux «professionnels» qui ne trouvent guère de marché pour leurs services ailleurs que dans l'administration, les perspectives sont sensiblement inférieures à celles de leurs collègues dans les professions où l'administration fédérale doit soutenir la concurrence du secteur privé.

Certaines catégories de fonctionnaires—administrateurs ou directeurs—sont les victimes d'une singulière erreur dans le régime des traitements. En effet si on tient compte à la fois de la rémunération dans le secteur privé et de celle du fonctionnaire appartenant aux catégories inférieures, on constate une compression très marquée des paliers à tous les niveaux supérieurs à $12,500 par an. Les écarts de traitements entre sous-ministres et sous-ministres adjoints, ou entre ces derniers et leurs adjoints immédiats sont extrêmement faibles. En outre la rémunération des hauts fonctionnaires fédéraux est notablement inférieure à celle des personnes occupant des fonctions analogues ailleurs. Certaines sociétés de la Couronne payent à leurs employés supérieurs des traitements qui se comparent mieux avec ceux que pourrait leur offrir le secteur privé, mais dans la plupart des organismes fédéraux on ne s'écarte guère des normes appliquées dans le reste de l'administration.

On conçoit l'importance que revêt pour la gestion la qualité du travail des hauts fonctionnaires. Il est clair qu'on doit les encourager et les rémunérer convenablement et que le gouvernement aurait tort de proposer des conditions sensiblement inférieures à celles qu'offre le secteur privé aux personnes possédant les talents et le jugement voulus pour occuper ces postes de direction. Comment expliquer alors que les bons administrateurs restent fidèles à l'administration alors qu'ils pourraient gagner plus dans le commerce ou l'industrie? A cette question on a répondu de diverses façons, invoquant tour à tour l'intérêt du travail, le sens civique, la valeur des contacts personnels, la sécurité de l'emploi, la protection contre les tensions que provoque le rythme agressif du monde des affaires, et d'autres arguments.

Mais quelles que soient la ou les explications de cet heureux phénomène, nous devons cependant poser les trois questions suivantes. D'abord est-il juste et conforme à l'intérêt public de fixer à la rémunération des hauts fonctionnaires des limites arbitraires et notablement en deça de celles que l'on fixe ailleurs pour des personnes possédant des capacités analogues? Deuxi-

èmement, pour peu que l'on veuille investir ces hauts fonctionnaires de l'autorité et de la responsabilité réelles envisagées dans le présent rapport, peut-on s'attendre que le régime actuel des traitements attire et retienne les hommes et les femmes du calibre voulu? Troisièmement, la réorganisation envisagée de l'administration des ministères, comportant la délégation des pouvoirs à divers niveaux hiérarchiques selon les compétences, pourra-t-elle s'accomplir si l'échelle des traitements n'admet pas des écarts suffisants pour reconnaître convenablement les différences d'échelon?

Nous reconnaissons que l'opinion publique au Canada n'est peut-être pas plus qu'ailleurs prête à appuyer un régime qui permettrait au gouvernement de soutenir parfaitement la concurrence du secteur privé en ce qui concerne la rémunération des hauts fonctionnaires. La question est donc de savoir quel est ici l'écart admissible dans la pratique? N'oublions pas que la généralisation des avantages sociaux dans les secteurs privés fait perdre aux fonctionnaires une bonne partie de l'avance dont ils bénéficiaient autrefois dans ce domaine. On ne saurait plus affirmer désormais que la sécurité de l'emploi ou la libéralité des régimes de prévoyance rende la fonction publique particulièrement attrayante.

Vos commissaires croient donc qu'il y a lieu d'augmenter le traitement des hauts fonctionnaires investis de fonctions administratives. Ces augmentations devraient au moins suffire à ménager des écarts suffisants entre les quatre ou cinq paliers supérieurs.

Nous recommandons donc: Que le traitement des hauts fonctionnaires investis de fonctions administratives soit augmenté de manière, tout au moins, à ménager des écarts suffisants entre les divers paliers supérieurs.

Avantages sociaux et conditions de travail

De tout temps, l'État a assuré à ses serviteurs des avantages plus considérables que le secteur privé, notamment sous forme de régimes de retraite ou de congés payés (congés, vacances, congés de maladie, congés spéciaux). Ajoutons que la sécurité de l'emploi y a été également mieux assurée. Or, bien qu'à cet égard la fonction publique puisse encore paraître présenter certains avantages, ceux-ci n'ont plus le prix qu'ils avaient pour certaines catégories de fonctionnaires, surtout les plus jeunes ou les moins anciens. Depuis une dizaine d'années, le secteur privé ayant réalisé dans ce domaine de très rapides progrès,

l'écart entre ce dernier et la fonction publique s'est rétréci. Parallèlement, la sécurité de l'emploi d'un grand nombre de travailleurs non-fonctionnaires a augmenté.

Les heures de travail dans l'administration sont à peu près ce qu'elles sont ailleurs. Pour les simples employés de bureau, la rémunération des heures supplémentaires au moyen de congés supplémentaires correspondant au «surtemps» (avec une légère bonification) apparaît moins avantageuse que la rémunération en espèce au taux normal ou augmentée de 50 pour cent en usage dans le secteur privé. Pour les travailleurs autres que les employés de bureau, la rémunération est calculée selon les normes appliquées dans l'industrie. A quelques exceptions près, les personnes au service de l'administration fédérale ne touchent aucun supplément pour le travail de nuit et elles ne touchent pas les primes d'encouragement qui sont parfois payées dans l'industrie.

En général, les régimes de prestations ou d'avantages divers dans l'administration s'appliquent uniformément à tous les fonctionnaires en cause, quelle que soit leur rémunération, alors que souvent dans le secteur privé certains genres de prestations ou d'avantages profitent plus aux cadres professionnels administratifs ou directeurs qu'aux ouvriers ou aux employés subalternes. Comparativement à ce qui se fait ailleurs, les fonctionnaires sont notablement mieux partagés que les travailleurs du secteur privé dans certains domaines et plutôt moins bien partagés dans certains autres. L'administration fédérale a prévu d'excellentes conditions de retraite et d'assurance aux ayants droit des fonctionnaires qui ont de longs états de service, et à la majorité d'entre eux, des congés de maladie et congés spéciaux payés qu'on trouve rarement ailleurs. D'autre part l'assurance-vie qu'elle offre n'a guère d'intérêt pour les fonctionnaires plus jeunes à un moment où leurs charges de famille sont particulièrement lourdes. L'administration n'a rien de comparable aux caisses d'épargne à participation mixte que l'on trouve parfois dans le secteur privé; les prestations au titre de la retraite anticipée ou de la mise en disponibilité consécutive aux changements de programme ou à l'automatisation y sont peu connues.

On doit se poser ici plusieurs questions. L'ensemble de ces prestations ou autres avantages a-t-il été conçu de façon à répondre véritablement aux besoins des fonctionnaires? Le gouvernement dépense ici beaucoup d'argent, mais achète-t-il vraiment à bon escient? A-t-on vraiment cherché à réaliser une corrélation entre les divers régimes de prévoyance et l'ensemble du programme? Les prestations aux fonctionnaires sont-elles considérées comme partie intégrale de leur rémunération totale?

Il serait grand temps que le gouvernement fédéral mette au point un régime de rémunération clairement conçu. En théorie, il se conforme ici aux usages du secteur privé, mais dans la pratique il n'a pas su déterminer quels étaient les employeurs du dehors qu'il convenait de retenir comme repères. En outre il s'en est tenu au principe qui veut que la rémunération soit la même sur l'ensemble du territoire en ce qui concerne de nombreuses catégories d'emploi, alors que dans le secteur privé la rémunération varie énormément d'une localité à l'autre. L'adhésion à ce principe fait que dans certaines régions la rémunération des employés de l'État n'aura fatalement rien de commun avec celle des travailleurs du secteur privé.

Quant aux régimes de prévoyance de l'administration fédérale, ils ne semblent pas être inspirés d'une doctrine ou de principes clairement définis. On ne semble pas non plus avoir jugé bon à cet égard de rechercher le parallélisme avec les usages du secteur privé. C'est ainsi par exemple qu'une modification récente du régime de retraite—déjà fort libéral—a changé la base de calcul de la retraite qui n'est plus désormais la moyenne des dix dernières années de traitement, mais celle des six dernières années, ce qui donne généralement un chiffre plus élevé. Ce changement a accusé l'écart qui existait déjà dans ce domaine entre le secteur privé et le secteur public. Le régime actuel prévoit de grosses prestations aux ayants droit (veuves ou enfants à charge), avantage sans intérêt particulier pour les fonctionnaires sans ancienneté à un moment où les personnes à charge auraient le plus à souffrir de la disparition du chef de famille. En diminuant ces prestations de retraite, il serait peut-être possible d'accorder aux fonctionnaires des avantages plus équilibrés.

Il a déjà été dit que si le gouvernement fédéral doit être prêt à soutenir la concurrence du point de vue de la rémunération, il n'a pas ici à prendre les devants. S'il veut trouver les travailleurs dont il a besoin, il doit leur offrir tant au départ qu'au cours de leur carrière une rémunération—traitement et prestations—aussi intéressante que celle qu'offrent ses concurrents. On conçoit sans peine que le gouvernement n'est pas soumis à cet égard aux mêmes contraintes que l'employeur ordinaire qui, lui, doit comprimer ses frais pour lutter contre la concurrence et survivre. C'est dire qu'en se conformant aux usages adoptés par certains employeurs du secteur privé, le gouvernement peut à la fois lutter contre la concurrence, se montrer juste envers ses employés et ménager les fonds publics.

C'est là un principe général qu'il y a lieu de préciser. Cela revient à dire en somme que l'administration fédérale doit, pour chaque catégorie d'emploi et pour chaque localité, déterminer avec soin la nature du marché où joue la

concurrence. Pour les cadres professionnels et scientifiques, administratifs et de gestion, pour les diplômés sortant tout juste de l'université comme pour les détenteurs de titres universitaires supérieurs, la concurrence s'exerce sur l'ensemble du territoire. Jusqu'à un certain point elle dépasse même nos frontières si l'on songe que les employeurs canadiens, y compris le gouvernement, doivent lutter contre les sociétés, universités et organismes officiels des États-Unis.

Par contre, en ce qui concerne les employés de bureau, les secrétaires, les manœuvres et la plupart des travailleurs manuels et artisans, le marché a un caractère nettement régional, et même local. Les écarts de rémunération selon les régions pour les employés de bureau revêtent peu d'importance pour l'administration, car la plupart de ces travailleurs se trouvent en effet dans les grands centres urbains où les taux tendent à dépasser la moyenne nationale. Toutefois, pour les travailleurs autres que ces employés, les écarts de salaire selon les régions présentent plus d'intérêt. La moitié et plus des personnes au service de l'État et appartenant à ces catégories se trouvent dans les centres moins importants où les salaires pratiqués dans le secteur privé sont en général sensiblement inférieurs à la moyenne nationale.

On discute beaucoup pour savoir si dans son régime de rémunération le gouvernement doit effectivement tenir compte des considérations géographiques. Au nom de la justice, on prétend que le principe «à travail égal, salaire égal» suppose obligatoirement que tous les travailleurs occupant les mêmes fonctions doivent être rémunérés de façon analogue sur l'ensemble du territoire. Dans la pratique, cela se traduit par une parité en dollars fondée sur le taux du marché le plus cher. On peut aussi prétendre que ce principe veut que l'on maintienne une parité relative des salaires, compte tenu des conditions locales. On s'oppose parfois aux échelles de traitement régionales en invoquant les difficultés que l'on rencontre lorsqu'il s'agit de déterminer à cet égard les limites de chaque région. Il arrive même que l'on prétende que des écarts trop prononcés compromettraient la mobilité du personnel, ou au contraire qu'ils provoqueraient des demandes de mutations inutiles. L'argument paraît peu valable, les écarts régionaux ayant en effet tendance à disparaître là où la mobilité du personnel est suffisante. Ajoutons—et c'est une considération encore plus importante—que ces écarts ne s'appliquent ordinairement qu'aux catégories de travailleurs qu'il est généralement sans intérêt de muter d'une région à une autre.

On comprend mal comment le plus important patron du pays pourrait ne tenir aucun compte de la situation régionale du marché du travail. S'il persiste à le faire, il se trouvera à payer plus cher ou moins cher qu'il ne devrait

dans une région ou dans une autre, selon les circonstances. Ajoutons que lorsque le gouvernement et tout autre grand employeur offre une rémunération supérieure aux normes locales, il lèse les intérêts économiques du lieu. En général, l'éventail des salaires d'une région correspond à sa productivité relative et à sa situation concurrentielle par rapport à l'ensemble de l'économie. Un relèvement arbitraire des frais consécutif à une surenchère sur le marché du travail, en anticipant sur l'augmentation éventuelle de la productivité ou sur l'amélioration de la situation concurrentielle risque fort de gêner plutôt que de stimuler la croissance économique de la région. Il faut en conclure que le gouvernement fédéral ne doit s'en tenir au principe du salaire uniforme qu'en ce qui concerne les catégories de fonctionnaires où le marché prend une extension nationale. Au contraire pour les catégories où le marché est régional ou local, l'administration fédérale doit modifier ses principes en conséquence.

Il importe de formuler des principes bien nets en ce qui concerne la rémunération et de les exposer de façon à ce qu'ils soient facilement compris de tous les fonctionnaires. Dès que l'on aura bien compris que le gouvernement se fonde ici sur les salaires offerts par la concurrence sur le marché du travail, dont l'extension peut être nationale, régionale ou locale, la fixation des salaires dans la fonction publique pourra se faire selon des critères bien établis qui serviront de base au gouvernement dans ses pourparlers avec les employés.

Toutefois, le gouvernement doit être conscient du danger qu'il y aurait pour lui à s'engager irrémédiablement à l'application d'une formule définitive, assortie de modalités fixées par convention. Si souhaitable que soit une telle formule, tout engagement ferme—notamment s'il existe parallèlement des procédures d'arbitrage—pourrait faire obstacle à l'action indépendante de l'État exigée, par exemple, par l'intérêt général dans une période provisoire d'inflation. Les pouvoirs publics ne doivent pas se mettre dans une situation où il leur serait impossible plus tard de s'acquitter de leurs obligations majeures envers l'économie nationale sans porter atteinte, de façon unilatérale, à un engagement qu'ils auraient pris envers leurs employés.

Dans le domaine des prestations (y compris les droits aux congés payés) et des conditions de travail en général, le gouvernement fédéral devrait aussi se fonder largement sur les normes extérieures. Ici encore, pour attirer et retenir les fonctionnaires de qualité en nombre suffisant, il doit être en mesure de proposer des avantages qui, conjugués avec le chiffre du traitement, lui permettront de soutenir sans surenchère la concurrence du secteur privé.

Se maintenir sur un pied d'égalité avec le secteur privé n'est cependant pas le seul but à poursuivre. Les régimes de prévoyance doivent à la longue être uniformisés dans toute la fonction publique. Tout comme dans le domaine

des salaires, le dollar engagé dans ces régimes doit rapporter le maximum d'avantages pour tous les fonctionnaires. On ne devrait plus favoriser les employés plus âgés ou plus anciens comme on semble le faire actuellement; on devrait chercher à se mériter les suffrages du personnel féminin qui, au départ, s'intéresse moins aux conditions de retraite. En outre, on devrait tenir très soigneusement compte de ce que coûte chacun de ces régimes par rapport à l'intérêt et à la valeur réelle qu'ils offrent à tous les fonctionnaires.

Le régime de prévoyance actuel ne satisfait à aucune de ces exigences. On y cherche vainement les principes directeurs, une bonne évaluation des avantages par rapport aux frais. Il n'y est pas tenu compte de l'intégration de la prévoyance dans le régime d'ensemble de la rémunération des fonctionnaires ni dans un programme général dont l'objet serait de permettre au gouvernement de soutenir la concurrence sur le marché des talents sans imposer au trésor public de trop lourdes charges. Considéré de ce point de vue, le régime actuel est à certains égards d'une libéralité excessive et, à d'autres, insuffisant pour les fonctionnaires intéressés. Une étude complète de la question révélerait peut-être qu'un échange judicieux d'avantages permettrait de servir à la fois les intérêts de l'État et ceux de la masse des fonctionnaires. On pourrait tout au moins prendre des mesures pour éviter que l'on s'écarte davantage et trop sensiblement des critères retenus par tel ou tel échantillon d'employeurs du secteur privé.

CRITÈRES INTERNES RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION

Ce n'est pas par simple rapprochement avec ce qui se fait ailleurs que l'on résoudra tous les problèmes relatifs au chiffre du traitement. Sous le régime de la Loi sur le service civil, les emplois ont été répartis en 1827 catégories, 887 classes et 84 échelles de traitement. A cause de l'importance matérielle du travail et parce qu'il est souvent impossible de trouver ailleurs des équivalences pour certaines fonctions spécialisées, il serait impossible d'établir dans chaque cas des comparaisons particulières avec ce qui se fait dans le secteur privé. Dans ces conditions, on aura recours aux comparaisons extérieures pour quelques emplois repères et l'on procédera ensuite à des évaluations du travail ou à un classement des autres emplois de façon à établir une structure d'ensemble équitable.

C'est là l'objet principal du classement des fonctions, mais le système appliqué dans l'administration, ainsi que l'indique clairement le nombre de classes ou de catégories, est véritablement trop fouillé et trop compliqué. La définition de la fonction et les normes implicitement appliquées pour établir les dif-

férences entre tel ou tel emploi sont à tel point détaillées qu'on peut se demander si la précision recherchée n'est pas, à toutes fins pratiques, impossible à atteindre et d'une utilité réelle bien mince.

Hors de l'administration on a généralement préféré fixer un nombre restreint d'échelles de traitements se chevauchant l'une l'autre, chaque emploi y trouvant sa place selon des normes d'évaluation relativement simples. Aux États-Unis, par exemple, il n'existe actuellement que dix-huit échelles dans la fonction publique, auxquelles seront ajoutées deux autres si le Congrès donne suite à la demande que lui a adressée en ce sens le gouvernement. Par ailleurs, dans certaines grandes entreprises, ce chiffre peut atteindre vingt-cinq. Le nombre de ces éventails de traitements peut varier de temps en temps en fonction du traitement minimum et maximum fixé pour l'ensemble de l'échelle. A partir de ce principe on pourrait, semble-t-il, ne retenir pour l'administration tout entière que vingt-cinq éventails de traitements ou à peu près. De façon à faciliter les mutations d'un ministère à l'autre, la situation de sous-ministre ne devrait comporter qu'un seul et unique éventail.

Qui dit administration des traitements dit justice pour le fonctionnaire et intégration rationnelle de l'emploi dans une échelle de salaires. L'intérêt commun des cadres de direction et des cadres subalternes exige que les augmentations soient en fonction du rendement. Il y aura donc lieu de retenir cette considération dans l'établissement des échelles de rémunération et dans l'administration des traitements. Une telle conception du traitement est décidément rare actuellement dans l'administration fédérale. En fait, les dispositions de la Loi sur le service civil témoignent d'une doctrine tout à fait contraire. Les augmentations fixes sont, à toutes fins pratiques, accordées d'office, à tel point que celui qui en est privé peut se pourvoir en appel auprès de la Commission du service civil. Or, si on estime qu'il est vraiment possible de distinguer le rendement et la conscience professionnelle, cela constitue une violation pure et simple du principe: «A travail égal, salaire égal». Il est certain en tout cas qu'on s'interdit ainsi d'encourager le rendement par le recours aux récompenses pécuniaires et qu'on prive les cadres de surveillance d'un instrument de gestion du personnel extrêmement utile.

Un système de grands éventails de traitements avec chevauchement rendra possible une administration rationnelle de la rémunération. Il permettra en outre la récompense du mérite. Si l'éventail de chaque catégorie est assez complet avec, mettons, un écart de 35 pour cent environ entre le maximum et le minimum (même de 50 pour cent pour certaines catégories supérieures), il sera désormais possible de tenir compte de la qualité du travail à tous les

degrés, du médiocre à l'exceptionnel, ainsi que de l'amélioration due à l'expérience.

Au bas de l'échelle il sera possible d'augmenter d'office le personnel dont le travail est satisfaisant, mais ce n'est que si son travail est d'une qualité exceptionnelle qu'il pourra franchir un certain cap (mettons la moitié inférieure) quelle que soit son ancienneté dans la fonction. Étant donné que le rendement individuel dans les emplois de bureau plus modestes ou dans les métiers manuels ou semi-artisanaux n'a guère d'effet sur le rendement total, un régime d'augmentations accordées d'office, ou à peu près, et même un régime d'augmentations fixes, paraît satisfaisant. C'est du reste l'usage établi dans le secteur privé. La récompense du mérite individuel prend toute sa valeur lorsqu'elle s'applique aux cadres intermédiaires ou supérieurs.

Nous recommandons donc:

1 Que l'on applique désormais à la rémunération dans la fonction publique un classement simplifié réparti sur environ vingt-cinq échelles de salaires, les ministères étant chargés de la classification des emplois et de l'inscription des fonctionnaires à l'échelle qui leur est pertinente.

2 Qu'en ce qui concerne tout au moins les cadres intermédiaires ou supérieurs, le traitement à l'intérieur de l'échelle prévue soit déterminé en fonction du rendement personnel.

MODALITÉS DE DÉTERMINATION DES TRAITEMENTS, SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

Comparaisons externes

Le Bureau d'étude des traitements de la Commission du service civil a été créé en 1957. Il est devenu très compétent en ce qui concerne les rapprochements qualitatifs entre les emplois de l'administration et ceux des autres secteurs et est arrivé à établir d'utiles comparaisons entre les taux de rémunération. C'est une tâche aussi vaste que difficile. Il faut pour cela savoir choisir les employeurs dont les usages serviront à fonder ces rapprochements, choix qui sera déterminé par les normes qu'on entend retenir en vue de la fixation des traitements. On doit par exemple se demander si le gouvernement tient à se conformer à la moyenne nationale, aux niveaux fixés par les grandes entreprises dans les grands centres urbains, ou aux taux régnants pratiqués dans les centres moins importants. Aucune norme n'étant valable pour tous les emplois ni

pour toutes les localités, le Bureau doit recevoir à cet égard une orientation plus précise que ce n'a été le cas jusqu'ici.

C'est le ministère du Travail qui se charge des comparaisons en ce qui concerne les travailleurs dits «à taux régnants» et la plupart des salariés soustraits à la Loi sur le service civil. On voit mal l'avantage qu'il y a à cette division des attributions au sein de l'administration, surtout si l'on songe que certains employés dont l'emploi est réputé «classifié», aux termes de la Loi sur le service civil, ont des fonctions analogues à ceux des travailleurs à «taux régnants». C'est au Bureau d'étude des traitements que doit normalement revenir le soin de procéder à ces comparaisons avec le secteur non officiel en ce qui concerne la détermination des traitements dans la fonction publique.

Le Bureau a récemment pris l'initiative de certains rapprochements avec les régimes de prévoyance du secteur privé. Il importe au plus haut point que cette activité revête un caractère permanent. Comme on ne saurait vraiment considérer le salaire et les avantages sociaux isolément, le Bureau est bien placé pour procéder à ces études comparatives. A cet égard, il recevra une orientation générale semblable à celle qu'on lui aura donnée en matière de comparaisons des salaires.

Dans l'état actuel des choses, la Commission du service civil et le conseil du Trésor prennent chacun leur part à la détermination des chiffres de traitement. Or, comme il s'agit ici avant tout d'une question de gestion, cette responsabilité doit désormais revenir exclusivement au conseil du Trésor assisté de son personnel. Le Bureau d'étude des traitements doit néanmoins continuer à dépendre de la Commission du service civil. Il s'agit ici, en effet, d'un service dont les fonctions, qui sont d'une exécution technique difficile, seront d'autant mieux remplies qu'elles seront confiées à un organisme objectif et indépendant. Or le Bureau s'est fait une excellente réputation, à l'intérieur même du service civil comme au dehors, et il y a lieu dans ces conditions de lui permettre d'en profiter.

Grâce à sa réputation, le Bureau pourrait se voir investi d'un rôle secondaire mais important dans le domaine des relations entre cadres et personnel subalterne. Il ne sera peut-être pas sans intérêt pour lui de communiquer ses rapports à la fois au conseil du Trésor et aux fonctionnaires, soit directement, soit par l'entremise de leurs représentants, ainsi qu'il le fait actuellement. Privés de renseignements de ce genre, les fonctionnaires risquent de conclure un jour ou l'autre qu'il leur faut chercher ailleurs les données qu'ils voudront invoquer à l'appui de leurs demandes d'augmentation de salaire et d'amélioration des avantages sociaux. L'accès aux renseignements recueillis par un service sûr, tel le Bureau d'étude des traitements, permettrait peut-être de

fonder les pourparlers sur des assises communes et de réduire d'autant les questions pouvant susciter des malentendus entre l'État et son personnel. Il ne saurait être question ici d'abus de confiance. En effet, dans ses rapports, le Bureau s'abstient actuellement de désigner nommément les employeurs dont il a obtenu des renseignements confidentiels en matière de salaires.

Nous recommandons donc: Que les études comparatives de salaires entreprises actuellement par le ministère du Travail soient désormais confiées au Bureau d'étude des traitements.

Administration des salaires et des régimes de prévoyance

Il est clair que c'est aux cadres de surveillance ou de gestion qu'il y a lieu de confier le soin de conformer le traitement au rendement dans les divers ministères ou organismes. Le personnel des cadres est le seul en mesure de juger convenablement du rendement individuel et de toujours faire comprendre clairement au personnel le rapport qui doit exister entre le rendement et la récompense. C'est au conseil du Trésor que doit revenir le soin d'arrêter les principes généraux en matière de traitements dans les ministères, comme d'approuver à cet égard les budgets annuels. Les principes qui doivent s'appliquer en matière d'augmentations normales ou d'augmentations fondées sur le mérite doivent l'être à la fonction publique tout entière, bien que les ministères eux-mêmes doivent prendre les décisions intéressant les cas d'espèce.

La revision annuelle des prévisions des ministères en matière de traitement à laquelle procède le conseil du Trésor devra s'intégrer au départ dans la revue des programmes. Pour constater la façon dont les ministères se conforment à la ligne de conduite générale en ces matières, on multipliera le nombre de fonctionnaires d'une catégorie donnée avec le palier médian en comparant le produit obtenu avec le budget envisagé. C'est ainsi qu'on pourra freiner toute tendance dans un ministère à faire passer dans les paliers supérieurs une proportion excessive de son effectif. Il y aura également lieu pour le conseil du Trésor d'examiner à l'occasion le chiffre moyen des augmentations au mérite, le nombre des employés de chaque catégorie qui en bénéficient et la répartition des traitements individuels à l'intérieur de tel ou tel éventail de salaires. Les décisions des ministères en ce qui concerne les cas d'espèce devraient se fonder sur des évaluations annuelles de rendement faites par le surveillant immédiat et revues par son supérieur hiérarchique ou par un comité compétent. On ne devra pas s'attendre à ce que ces augmentations au mérite soient accordées tous les ans, sauf peut-être dans les grades subalternes, encore que rien ne doive s'opposer à ce que soit récompensé un travail vraiment exceptionnel.

Ce sont aussi les cadres de gestion qui doivent classer les emplois, opération essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer les salaires. Cette classification repose inévitablement sur le jugement, et aucun organe extérieur au service intéressé ne peut, mieux que les cadres de surveillance directement en cause, mesurer la différence entre diverses fonctions. C'est dire que c'est aux ministères qu'il y a lieu de confier ce soin en inscrivant à sa place chaque emploi en regard de l'éventail des traitements approuvé pour l'ensemble de l'administration. Ici encore, les principes généraux doivent émaner de la Division du personnel du conseil du Trésor. Ce service doit se tenir sans cesse au courant de la façon dont ministères et organismes s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard de manière à assurer l'uniformité dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans bien des cas, la meilleure façon de classer un emploi ou une profession en particulier consiste à constituer une série d'emplois correspondant à diverses échelles de traitements, les écarts de traitement individuel étant fonction de l'expérience, de la compétence et de la situation. Il pourra y avoir par exemple une série pour les ingénieurs, une autre pour les scientifiques, une autre pour les sténographes. Là où ces séries sont prévues à l'intention de plus d'un ministère, la Division du personnel du conseil du Trésor doit s'assurer qu'on mette au point des critères clairement définis de classement à l'usage de tous les intéressés.

On a montré combien il était urgent de procéder à une étude d'ensemble des régimes de prévoyance portant notamment sur la place qu'ils occupent par rapport à l'ensemble de la rémunération, sur les frais qu'ils comportent et sur la valeur qu'ils ont pour les fonctionnaires. Ce doit être là une responsabilité permanente de la Division du personnel du conseil du Trésor. Celle-ci devrait se préoccuper au même titre des normes applicables aux conditions de travail dans l'administration en général.

7

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

Aux termes de leur mandat, vos commissaires ont été priés «d'acroître l'efficacité et de réaliser plus d'économies par des modifications dans les relations entre ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout organisme central de contrôle ou de service dans le gouvernement, d'autre part». Accepter les recommandations que nous avons formulées ici, ce sera consentir à une profonde évolution dans ces relations, comme aussi dans la doctrine générale qui a jusqu'ici inspiré la gestion du personnel dans l'administration. On trouvera ci-dessous un sommaire récapitulatif des modifications envisagées à cet égard par vos commissaires.

Les cadres supérieurs des ministères seront désormais investis d'attributions considérablement plus étendues au point de vue de la gestion du personnel. Ils devront

- Grouper et entretenir un personnel qui, en qualité comme en quantité, devra satisfaire aux exigences du ministère.

  Cela suppose:

  - l'analyse des besoins présents et futurs en personnel;
  - le recrutement rationnel et opportun par le recours aux services améliorés que fournira la Commission du service civil, sauf en ce qui concerne le personnel supérieur;
  - l'avancement et les mutations de personnel, en conformité de l'évaluation des remplacements futurs à effectuer dans les postes clés;

– l'évaluation du rendement actuel ou éventuel de chaque fonctionnaire en particulier et la mise au point de programmes de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires les plus prometteurs.

- Utiliser les ressources humaines disponibles de manière à assurer que les tâches du ministère soient effectivement réalisées.
  Cela suppose:

  – une organisation et une gestion telles qu'elles réduisent au minimum les absences en surveillant notamment les questions de sécurité et de santé et les divers motifs d'absence;

  – la création d'une ambiance favorable au moral et à la productivité, réalisée grâce à une surveillance efficace, à la mise en place de bons moyens de communication entre les cadres et le personnel, à des procédures équitables d'audition des griefs, à l'application d'une discipline raisonnable et juste et à un régime de salaire qui tienne compte du rendement.

- Procéder au classement des emplois à l'intérieur du ministère et fixer pour chaque emploi l'échelle de traitements pertinente.

- Préparer les budgets annuels de traitements dans le cadre normal des prévisions relatives aux fonctions du ministère et, une fois lesdits budgets autorisés, les administrer pendant l'année en conformité avec les principes généraux établis par le conseil du Trésor.

Le conseil du Trésor, compétent en général dans toutes les matières relatives à l'administration et à la qualité du travail dans la fonction publique, aura à sa charge désormais les fonctions ci-dessous. A ce titre, il lui sera adjoint un personnel réduit de grande compétence;

- Il arrêtera les principes généraux de direction du personnel pour l'ensemble de la fonction publique.

- En exerçant son influence sur la désignation et la rotation dans les divers ministères des directeurs du personnel, il s'assurera que les services du personnel desdits ministères sont convenablement pourvus et dirigés, et que les cadres de surveillance des ministères sont orientés comme il convient en matière de personnel.

- Il revisera les prévisions de personnel et de traitements dans le cadre des programmes des ministères de façon à fixer pour chacun d'eux un budget approuvé.

- Il étudiera de près le classement des emplois effectués par les ministères ainsi que leur administration des traitements.
- Il coordonnera les lignes de conduite suivies par les divers ministères de façon à les uniformiser. Il s'occupera notamment:
  - d'examiner de près ce que font les ministères dans les domaines de la sécurité, de l'absentéisme, de la formation du personnel, des rapports entre cadres et personnel subalterne, du moral et de la productivité; de mesurer leurs réalisations à cet égard;
  - de déterminer la nature et l'extension des services de santé dans la fonction publique;
  - de coordonner les programmes et le matériel de formation administrés par la Commission du service civil, à l'intention de l'ensemble de la fonction publique.
- Il concourra à la répartition rationnelle des ressources en personnel de l'administration par les moyens suivants:
  - l'analyse des inventaires de personnel et des prévisions à cet égard;
  - la coordination des mutations d'un ministère à l'autre des fonctionnaires en surnombre;
  - la revision de l'activité des ministères dans le domaine de la formation du personnel;
  - les mutations de personnel d'un ministère à l'autre afin de valoriser les carrières.
- Il envisagera à l'occasion l'intérêt que peut présenter un réaménagement général des salaires, des traitements ou des régimes de prévoyance.

Le rôle essentiel de la Commission du service civil, qui relève exclusivement du Parlement et dont la juridiction sera étendue, consiste à interdire le jeu des influences dans la nomination de nouveaux fonctionnaires. Elle se départira d'un certain nombre des attributions dont elle est actuellement revêtue dans le domaine de la gestion, tout en continuant d'assurer des services à l'ensemble des ministères auprès desquels elle jouera le rôle d'agence. Elle sera chargée des fonctions suivantes:

- En tant qu'autorité indépendante,
  - elle approuvera toutes les nominations de nouveaux fonctionnaires à des emplois comportant la titularisation;

– elle constituera une juridiction de dernière instance pour toutes les questions de caractère disciplinaire.

- En tant que fournisseur des services communs,
  – elle recrutera et désignera tous les nouveaux fonctionnaires jusqu'à un palier de traitement convenu (dans les circonstances actuelles, nous proposons $5,200);
  – elle appliquera les programmes communs de formation et fournira les moyens matériels nécessaires, ainsi que l'exigera le conseil du Trésor;
  – elle aidera ministères et organismes à tenir des concours interministériels.
- En tant que chargée du Bureau d'étude des traitements,
  – elle communiquera au conseil du Trésor et éventuellement, si on le juge à propos, aux représentants des employés des données pertinentes relatives aux niveaux de rémunération, aux régimes de prévoyance et aux conditions de travail dans le secteur privé.

Certains ministères seront chargés de fournir des services communs:

- L'application du programme de santé et l'administration des services qui en découlent ressortiront au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le conseil du Trésor fixera les objectifs de programme, en approuvera les modalités et l'extension et, avec le concours de la direction des ministères et organismes, procédera à l'occasion à une évaluation des résultats obtenus.
- La question des accidents de travail continuera de ressortir au ministère du Travail qui agira en collaboration étroite avec la Division du personnel du conseil du Trésor, cette dernière devant exercer une surveillance générale sur la sécurité dans les ministères.

Cette nouvelle répartition des attributions et de la responsabilité dans le domaine de la gestion du personnel est destinée à permettre une utilisation efficace du matériel humain dans l'administration. Elle revêt la direction de chaque service de l'autorité nécessaire et la rend comptable de sa gestion. En effet, c'est bien cette direction qui peut véritablement réaliser une liaison satisfaisante entre hommes et programmes, et entre rendement et objectifs.

Cependant, dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que la fonction publique au Canada, il y a lieu de prévoir au centre les moyens d'assurer une orientation générale de la gestion du personnel, d'examiner les buts que l'on se propose et les moyens que l'on veut employer pour les réaliser,

et de procéder enfin à une appréciation du rendement par rapport aux ressources mises en œuvre pour l'atteindre. A l'heure actuelle, les responsabilités sont partagées dans l'administration fédérale, mais il importe désormais de les confier sans équivoque au conseil du Trésor. Les cadres supérieurs des ministères et organismes seront investis de la compétence et des responsabilités dont ils sont actuellement dépourvus, sous réserve d'appliquer les principes généraux reçus, d'obtenir les autorisations voulues et de rendre compte de leur gestion du personnel à un bureau central organisé à cette fin.

Ces propositions vont plus loin. Si le partage rationnel des attributions et des responsabilités rend possible une gestion satisfaisante des ressources humaines, il ne la garantit pas, à moins qu'on ne consacre beaucoup de réflexion féconde aux principes fondamentaux de la gestion du personnel. Il y a lieu de mieux faire comprendre aux fonctionnaires de tous les échelons de l'administration ce que celle-ci doit être et les moyens à employer pour juger de son succès. Lorsque les cadres directeurs et les spécialistes partageront des perspectives communes et justes, rien n'empêchera l'administration de puiser dans le vaste fond de connaissances et d'expérience acquise dans ce domaine et d'en faire son profit sur les plans théorique et pratique.

Il devrait en sortir, en somme, une fonction publique capable d'attirer et de retenir les meilleurs candidats, de les organiser en vue des tâches à accomplir, de leur fournir l'occasion de se former et de réaliser toutes leurs possibilités selon l'évolution des emplois, de les rémunérer et de leur accorder l'avancement conformément au rendement et à la compétence, et enfin, de créer une ambiance générale favorable au moral et à la productivité. Sans doute est-il impossible de mesurer très exactement quelles seront les économies que permettra de réaliser un programme de ce genre avec les changements d'optique que cela comporte, ni même de prévoir dans quels délais elles pourront devenir sensibles. Il reste pourtant qu'il n'y a pas de secteur de l'administration fédérale qui présente des perspectives aussi prometteuses de progrès réels et continus. En dotant la gestion du personnel d'une organisation et d'une orientation nouvelles, on pourrait véritablement transformer la fonction publique.

DEUXIÈME PARTIE

1

IMPORTANCE ET VENTILATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE

1 L'absence de données historiques fondées sur des concepts statistiques uniformes et permanents rend difficile l'évaluation précise de l'accroissement du personnel de la fonction publique. Les données historiques exposées ci-dessous, portant sur le Service civil et sur les employés soustraits à l'application de la Loi sur le service civil dans les ministères, ont été vérifiées en regard de certaines sources et donnent un indice relativement sûr de la croissance des groupes intéressés.

Tendances générales

2 Les effectifs de l'administration fédérale sont passés d'environ 23,000 en 1913 à plus de 150,000 en 1960. Ce dernier chiffre comprend environ 20,000 employés ministériels soustraits à l'application de la Loi sur le service civil de 1960. Autrement dit, l'effectif est presque six fois plus nombreux (tableau 1).

3 L'accroissement s'est ressenti de l'évolution des conditions internationales et intérieures. Au cours de la première guerre mondiale, le nombre des employés de l'État a doublé et atteint un sommet de 47,000 en 1920. Il a ensuite baissé à 39,000 en 1926 et, au cours des quatre années suivantes, il est passé à 44,000. De 1930 à 1939, il n'a connu qu'une faible augmentation. Lorsque le Canada s'est engagé dans la deuxième guerre mondiale, il avait à son service 46,000 fonctionnaires et employés salariés soustraits à la Loi sur le service civil. Une croissance explo-

Tableau 1—ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS FÉDÉRAUX DE 1913 À 1960

(Y compris les fonctionnaires et employés salariés soustraits à la Loi sur le service civil)

Année	*Nombre d'employés*	*Année*	*Nombre d'employés*
1913	22,621	1932	44,008
1914	25,107	1934	40,469
1916	29,219	1936	41,132
1918	38,369	1938	44,143
1920	47,133	1939	46,106
1922	41,094	1946	120,557
1924	40,068	1948	117,500
1926	39,154	1950	127,196
1928	41,243	1955	136,542
1930	44,175	1960	151,665

sive de l'emploi s'est produite par suite des pressions exercées par la guerre et des conditions engendrées par le conflit. De 46,000 qu'il était en 1939, le nombre des employés du gouvernement est passé à 120,000 en 1946 et à 150,000 en 1960.

4 La fonction publique a connu une faible réduction dans la période qui a suivi immédiatement la seconde guerre mondiale. Mais cette baisse a été bien moins accentuée que celle qui a suivi la première guerre, et cela malgré le fait que les emplois de certaines sociétés de la Couronne ou organismes de l'État créés au cours du conflit eussent été réduits ou supprimés. La tension internationale constante et la guerre de Corée ont contribué pour la première fois au cours de notre histoire à conserver au Canada un important appareil de défense en temps de paix. D'autre part, bien des ministères qui n'étaient pas directement intéressés à l'effort de guerre ont souffert d'une pénurie de personnel de 1939 à 1946. Lorsque les conditions sont redevenues normales, ces ministères ont rempli leurs cadres. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a assumé plusieurs nouvelles charges, telle l'assurance-chômage établie en 1941. Parmi les éléments importants qui ont contribué à maintenir les effectifs à un niveau élevé, il faut mentionner aussi la forte expansion économique et l'accroissement de la population survenus après 1945. Ainsi, même si l'élargissement rapide des cadres du service public a cessé temporairement à la fin des hostilités, l'accroissement a repris à la fin de la décennie et se maintient depuis.

Trois périodes distinctes de croissance

5 Les données démontrent que l'accroissement des effectifs du gouvernement a connu trois périodes distinctes. De 1913 à 1939, l'augmentation a été modérée et les effectifs ont à peu près doublé en vingt-six ans. Puis s'est amorcée la période d'accroissement fébrile sous l'impulsion de la seconde guerre mondiale; les effectifs ont alors triplé. Enfin, de 1946 à nos jours, l'accroissement a été plus lent, mais les effectifs sont demeurés à un niveau beaucoup plus élevé qu'au cours de la période antérieure à la guerre. Par conséquent, l'année 1939 constitue une sorte de ligne de démarcation dans l'emploi fédéral.

6 Un examen de la croissance du personnel au sein de chaque ministère et de chaque organisme ne révèle pour ainsi dire aucune réduction. On constate même que le transfert d'une activité à un autre ministère ou à un autre palier de gouvernement n'a fait que ralentir la croissance sans entraîner une véritable réduction des cadres. Cependant, la croissance du personnel des divers ministères a connu des fluctuations importantes.

7 La plus grande partie de l'augmentation du personnel fédéral provient non pas d'une multiplication spectaculaire de nouveaux services, mais plutôt d'une augmentation marquée des services traditionnels. Les augmentations les plus fortes en chiffres absolus se sont produites dans les ministères et dans les services qui avaient déjà une importance considérable. Plus de 77 p. 100 de l'augmentation globale du personnel entre 1939 et 1960 est survenue dans huit ministères: Défense nationale (24.3), Postes (12.2), Justice (8.8), Anciens combattants (8.4), Revenu national (7.7), Commission d'assurance-chômage (7.6), Transports (4.4), Agriculture (3.7). Plus du tiers de l'augmentation en pourcentage s'est produit à la Défense nationale et aux Postes. Sauf la Commission d'assurance-chômage, ces ministères sont tous établis depuis longtemps.

Courbes de croissance au sein d'autres gouvernements

8 En se fondant sur les données disponibles, on peut tracer les courbes générales de la croissance du personnel des gouvernements provinciaux au Canada et de la plupart des autres gouvernements du monde occidental. On ne possède pas de données absolument

rigoureuses, et la prudence s'impose lorsqu'on fait des comparaisons sur le plan international à cause de la différence des notions statistiques, des régimes politiques, des indices de croissance économique, et à cause des répercussions provoquées par les guerres.

9 Compte tenu de ces réserves, il peut être intéressant de s'arrêter aux données statistiques suivantes. Le nombre des fonctionnaires réguliers des gouvernements provinciaux du Canada est passé d'environ 24,000 en 1941 à 41,000 en 1946 et à 105,000 en 1960. Aux États-Unis, les effectifs du Service civil fédéral sont passés de 561,000 en 1921 à 1,437,000 en 1941 et à 2,407,000 en 1961. Au Royaume-Uni, la statistique montre que les fonctionnaires non industriels étaient au nombre de 370,000 en 1939 et de 632,000 en 1959. De plus, par suite de la nationalisation de plusieurs industries au cours de la période d'après-guerre, le nombre des fonctionnaires industriels—on en compte près de deux millions—y a connu une augmentation importante.

Augmentation des dépenses gouvernementales

10 L'augmentation des dépenses bugdétaires du gouvernement fédéral depuis 1939 constitue un indice supplémentaire de l'élargissement de son activité. De 1939 à 1960, les dépenses du gouvernement sont passées de 553 millions de dollars à environ 6.3 milliards (y compris les prestations de sécurité à la vieillesse). L'augmentation du coût de la main-d'œuvre au gouvernement fédéral constitue peut-être un indice plus précis de l'expansion des personnels. Ce coût a passé d'environ 100 millions de dollars en 1939 à environ 1.4 milliard en 1960. (Ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses de main-d'œuvre des sociétés de la Couronne, pour lesquelles on ne possède pas de données comparables.) Sous forme de pourcentage, le coût de la main-d'œuvre a passé de 18.2 p. 100 des dépenses globales du gouvernement en 1938–1939 à 24.9 p. 100 en 1959–1960. Bien que les courbes de l'emploi ne suivent pas exactement celles des dépenses du gouvernement et du coût de la main-d'œuvre, ces dernières indiquent cependant d'une manière générale l'élargissement de l'activité et du personnel de la fonction publique.

Accroissement de la fonction publique, de la main-d'œuvre et de la population

11 L'importance croissante de la fonction publique se révèle aussi lorsqu'on la compare aux effectifs ouvriers civils et à la population. On retrouve facilement les trois périodes mentionnées précédemment. Dans les années 1920-1930, la fonction publique occupait de façon constante environ 1.1 p. 100 de la population civile active, c'est-à-dire environ 4.4 fonctionnaires par mille habitants. A la fin de la seconde guerre mondiale, elle occupait 2.5 p. 100 de la population active, soit environ 9.8 fonctionnaires par mille habitants. Depuis 1946, le personnel fédéral se maintient constamment à un niveau beaucoup plus élevé qu'avant 1939. Il oscille entre 2.3 et 2.5 p. 100 de la population civile active. Lorsque—en ajoutant les militaires et les employés de certaines sociétés de la Couronne non compris dans le service public tel que défini dans le présent rapport—le nombre global des employés du gouvernement a atteint 466,000, ce chiffre représentait 7.3 p. 100 de la population active. Au cours de cette période, il y avait de 8.5 à 10 fonctionnaires par mille habitants.

12 De 1926 à 1939, la croissance annuelle moyenne des effectifs fédéraux était d'environ 1.4 p. 100 alors que celle de la population était de 1.5 p. 100. C'était un peu moins que le taux annuel d'accroissement de la main-d'œuvre (2 p. 100) et du produit national brut en chiffres absolus (2 p. 100). Une courbe différente s'est dessinée pendant la seconde guerre mondiale. Au cours de cette période, le nombre des employés fédéraux a augmenté à un taux annuel moyen de 8.8 p. 100, alors que la population augmentait annuellement

de 1.3 p. 100. Cela se comparait alors à une augmentation de 0.7 p. 100 de la main-d'œuvre et de 8.6 p. 100 du produit national brut en chiffres absolus. Depuis 1946, la fonction publique s'est accrue plus rapidement que la main-d'œuvre. Son indice de croissance annuelle est de 1.7 p. 100, alors que celui de la main-d'œuvre est de 0.9 p. 100. Cette croissance est cependant inférieure à celle du produit national brut, qui s'établit à 4.8 p. 100 par an.

L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE ACTUELLE

13 Le gouvernement fédéral est de loin le plus grand employeur de main-d'œuvre au Canada. En fait, il est devenu la plus importante entreprise du pays, aussi bien au point de vue de l'étendue de son organisation que de l'importance de son personnel. Depuis 1939, l'évolution des conditions internationales et domestiques a eu des répercussions frappantes sur l'expansion du secteur public et de son personnel.

14 A la fin de septembre 1960, alors que commençaient les travaux de la Commission royale, le gouvernement fédéral employait à diverses fins 465,998 personnes. On peut trouver dans le tableau 2 les catégories d'emplois occupés par ces fonctionnaires. Le tableau révèle deux catégories générales d'employés du gouvernement: les fonctionnaires assujettis à la Loi sur le service civil et les employés dont le poste ne relève pas de cette loi. Sont compris parmi ces derniers: les militaires, les employés des diverses sociétés de la Couronne, les employés rémunérés aux taux régnants et d'autres groupes soustraits à l'application de la loi.

15 Le chiffre global de 465,998 employés cité au tableau 2 comprend, pour des raisons de pure statistique, 249,996 employés que ne visent pas les observations qui suivent. Ce sont les militaires et les employés de la Société Radio-Canada, du National-Canadien, de la Société canadienne des télécommunications transmarines, de l'*Eldorado Mining and Refining Limited* et de ses filiales, de la *Polymer Corporation* et d'Air Canada.

16 Par contre, le tableau 2 ne tient pas compte d'un nombre assez important de personnes qui sont effectivement au service de la Couronne mais qui ne sont pas considérées comme des employés de la Couronne. Ainsi, dans ce chiffre ne sont pas compris 11,000 maîtres de poste à commission, 3,000 maîtres de poste adjoints à plein temps et à temps partiel, 333 juges, non plus que le gouverneur général, les lieutenants-gouverneurs et les ministres de la Couronne. En outre, on requiert de plus en plus les services professionnels ou spécialisés de personnes qui ne sont pas employées par l'État. En 1960, des établissements professionnels et autres ont fourni sous contrat au gouvernement fédéral une main-d'œuvre équivalente à quelque 20,000 à 25,000 employés à plein temps.

État comparatif de l'emploi au Canada et à l'étranger

17 Les chiffres comparatifs suivants peuvent nous donner une idée de l'ampleur de l'administration fédérale au Canada. Les 465,998 employés représentent 2.6 p. 100 de la population du Canada ou, comme nous l'avons déjà dit, 7.3 p. 100 de l'ensemble de la main-d'œuvre. En gros, ce nombre représente la main-d'œuvre des vingt-cinq principales sociétés industrielles du Canada, ou l'effectif des soixante plus grandes entreprises de fabrication du pays. Les fonctionnaires sont à peu près deux fois plus nombreux que tous les employés des dix gouvernements provinciaux. Ces derniers emploient environ 225,000 personnes, dont quelque 105,000 en qualité de «fonctionnaires». Les 120,000 autres sont des employés des institutions provinciales d'enseignement supérieur et des entreprises relevant du gouvernement provincial, ou bien ils occupent des emplois intermittents. Il est impossible d'établir une comparaison entre

Tableau 2—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE[1]—SELON LES CATÉGORIES D'EMPLOI ET LE SEXE DES FONCTIONNAIRES—SEPTEMBRE 1960

Catégorie d'emploi	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Pourcentage de l'ensemble de la fonction publique*
Employés civils				
1. *Assujettis à la Loi sur le service civil*				
A plein temps	94,156	36,404	130,560	
A temps partiel	1,216	171	1,387	
Total: Service civil	95,372	36,575	131,947	28.3
2. *Soustraits à la Loi sur le service civil*				
a) Salariés dans les ministères				
A plein temps	13,228	3,109	16,337	
A temps partiel	1,390	1,991	3,381	
Total	14,618	5,100	19,718	4.2
b) Employés des sociétés de la Couronne				
(i) *Corporations de mandataire*				
A plein temps	8,183	1,330	9,513	
A temps partiel	57	18	75	
Total	8,240	1,348	9,588	2.0
(ii) *Corporations de propriétaire*				
A plein temps	121,411	10,860	132,271	
A temps partiel	28	2	30	
Total	121,439	10,862	132,301	28.4
(iii) *Autres sociétés de la Couronne*				
A plein temps	789	1,193	1,982	
A temps partiel	2	10	12	
Total	791	1,203	1,994	0.4
(iv) *Corporations de département et conseils statutaires*				
A plein temps	5,126	1,376	6,502	
A temps partiel	4	7	11	
Total	5,130	1,383	6,513	1.4

Tableau 2—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE[1]—SELON LES CATÉGORIES D'EMPLOI ET LE SEXE DES FONCTIONNAIRES—SEPTEMBRE 1960—Fin

Catégorie d'emploi	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Pourcentage de l'ensemble de la fonction publique*
Total: ensemble des sociétés de la Couronne				
A plein temps	135,509	14,759	150,268	
A temps partiel	91	37	128	
Total	135,600	14,796	150,396	32.3
c) Employés rémunérés aux taux régnants				
A plein temps	17,192	3,923	21,115	
A temps partiel	9	1,374	1,383	
Autres	1,263	30	1,293	
Total	18,464	5,327	23,791	5.1
d) Officiers de marine et équipages	—	—	3,033	0.7
e) Employés intermittents et autres	—	—	17,061	3.7
Total: Employés soustraits à la loi	168,682	25,223	213,999	45.9
Total: Employés civils	264,054	61,798	345,946	74.2
3. Militaires	116,740	3,312	120,052	25.8
TOTAL GÉNÉRAL[2]	380,794	65,110	465,998	100.0

[1] Afin de présenter une vue d'ensemble de l'emploi dans l'administration fédérale, certains groupes d'employés, qui ont été exclus de la fonction publique pour les besoins du présent rapport, figurent au tableau. Ce sont les militaires et les employés des sociétés suivantes: Radio-Canada, la Banque du Canada, les chemins de fer Nationaux du Canada, la Société canadienne des télécommunications transmarines, l'*Eldorado Aviation Limited*, l'*Eldorado Mining and Refining Limited*, la *Northern Transportation Company Limited*, la *Polymer Corporation* et Air-Canada.

[2] Le total général comprend les groupes suivants:

Maîtres de poste à commission	11,010
Maîtres de poste adjoints à plein temps	1,598
Maîtres de poste adjoints à temps partiel	1,594
Le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs	11
Les juges	333
Les ministres de la Couronne	22

le nombre d'emplois au sein du gouvernement fédéral et le nombre d'emplois créés par les services locaux, car il n'existe aucune statistique sûre en matière d'emploi municipal au Canada.

18 Naturellement, la plus grande prudence s'impose lorsqu'il s'agit d'établir une comparaison entre les niveaux de l'emploi des gouvernements d'un pays à l'autre. A cause de la diversité des critères employés, certains chiffres ne sont pas comparables. Différents régimes de gouvernement engendrent différents niveaux d'emploi dans l'administration. Des structures économiques différentes exigent des fonctions publiques différentes.

19 Compte tenu de ces réserves, on peut faire des comparaisons entre la fonction publique au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral emploie environ deux millions et demi de civils et deux millions et demi de militaires. Les 5 millions de personnes employées dans le service public américain représentent 2.8 p. 100 de la population ou 7 p. 100 de la population active, ce qui se rapproche beaucoup des chiffres cités pour le Canada. Au Royaume-Uni, exclusion faite des industries nationalisées, environ 650,000 personnes sont employées dans l'administration et 464,000 dans les forces armées. Le total représente 2.1 p. 100 de la population britannique et environ 4.5 p. 100 de la main-d'œuvre. Si l'on tient compte de l'emploi dans les industries nationalisées, les chiffres globaux britanniques se rapprochent beaucoup plus des chiffres donnés pour le Canada et les États-Unis.

Bordereaux des salaires et coût de la main-d'œuvre

20 On peut aussi mesurer l'importance de l'emploi au gouvernement fédéral en fonction des bordereaux de salaires et des autres frais de main-d'œuvre. En 1959–1960, les salaires des fonctionnaires s'élevaient à 1,800 millions de dollars environ. Ce chiffre comprend 710 millions de dollars pour les employés des ministères et des corporations de département, 498 millions de dollars pour les forces armées et la Gendarmerie royale du Canada, et environ 600 millions de dollars pour les employés des diverses sociétés de la Couronne. Le total de 1,800 millions de dollars représente 10.2 p. 100 des salaires de toute l'industrie canadienne et 34.6 p. 100 des salaires des industries de fabrication.

21 Quant aux frais indirects de la main-d'œuvre, il n'est pas facile de les obtenir pour les sociétés de la Couronne; mais on les retrouve dans les Comptes publics pour les employés des ministères, les sociétés de ministère et les militaires. Pour ces trois derniers groupes, les salaires et frais indirects se sont élevés à 1,400 millions de dollars en 1959–1960. De ce total, 51 p. 100 s'appliquait aux traitements, salaires et allocations des civils, 35 p. 100 à la solde et aux allocations des militaires et de la Gendarmerie royale, 6 p. 100 à des services professionnels et divers, et 8 p. 100 aux pensions et prestations diverses. Le montant global représente à peu près la moitié de tous les frais d'administration du gouvernement, et le quart de toutes les dépenses de l'État.

22 Les renseignements qui précèdent indiquent que les salaires et frais divers de main-d'œuvre forment une partie importante des frais variables du gouvernement. L'emploi au gouvernement et les salaires pertinents sont des éléments importants de l'ensemble de l'économie canadienne et des divers marchés du travail où le gouvernement exerce son activité.

Personnel actuel par catégorie d'emploi

23 Le tableau 2 et le graphique 1 indiquent la répartition de l'emploi dans le gouvernement fédéral par «catégorie d'emploi». On entend par cette expression la formule générale d'engagement du fonctionnaire.

24 Le nombre des employés assujettis à la Loi sur le service civil est relativement peu élevé. Il représente 28 p. 100 de tout le personnel du gouvernement fédéral. Les autres employés (72 p. 100) qui ne relèvent pas de la Loi sur le service civil entrent dans l'une des six catégories suivantes:

Militaires	26 p. 100
Sociétés de la Couronne	32 p. 100
Salariés soustraits à l'application de la loi	4 p. 100
Employés rémunérés aux taux régnants	5 p. 100
Employés intermittents et autres	4 p. 100
Officiers de marine et équipages	1 p. 100

25 Il y a lieu ici de décrire brièvement les différentes catégories d'employés civils qui ne sont pas entièrement assujettis à la Loi sur le service civil.

Employés soustraits à la loi

26 EMPLOYÉS SALARIÉS «SOUSTRAITS À LA LOI». Ces employés occupent des postes qui ne sont pas assujettis à tous les égards aux dispositions de la Loi sur le service civil. La moitié d'entre eux environ (9,079 sur 19,718) sont membres de la Gendarmerie royale du Canada ou font partie du personnel des pénitenciers. La plupart des autres sont employés à la Chambre des communes pendant les sessions, ou font partie du personnel immédiat des ministres du Cabinet, des sous-ministres et des membres de divers conseils et commissions.

27 EMPLOYÉS RÉMUNÉRÉS AUX TAUX RÉGNANTS. Le gros de cette catégorie est formé de l'ensemble des employés dont la rémunération se fonde sur les taux régnants pour le travail accompli dans la région où ils sont employés. Dans la plupart des cas, la rémunération est fondée sur des taux horaires qui, tout comme les conditions d'emploi, sont fixés en grande partie par le conseil du Trésor. Ces employés sont embauchés directement par les ministères employeurs.

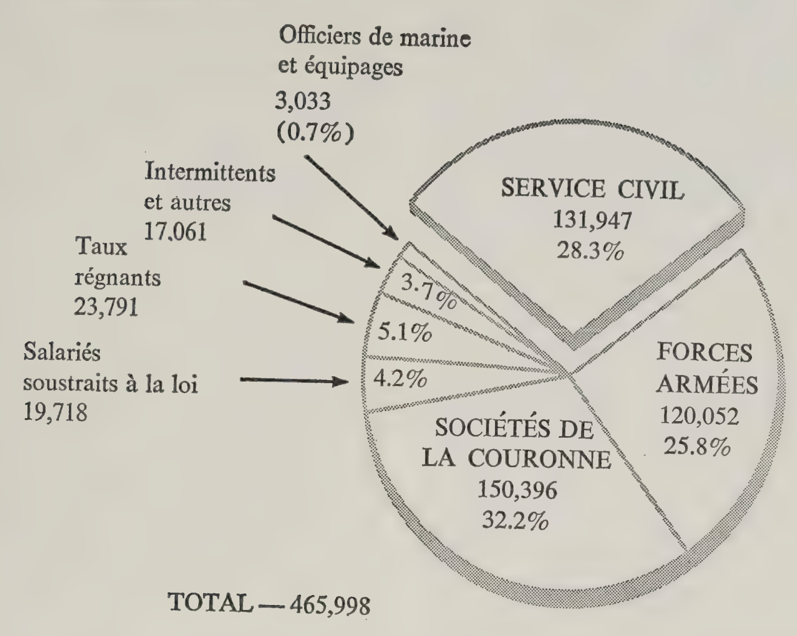
28 Les employés rémunérés aux taux régnants exécutent ordinairement des tâches, spécialisées ou non, en dehors des bureaux. Les effectifs dans cette catégorie sont de 25,000 à 50,000 selon la saison. Plus de la moitié des employés de cette catégorie travaillent pour le ministère de la Défense nationale. Les autres sont pour la plupart employés par les ministères de l'Agriculture, du Nord canadien et des Ressources nationales, des Impressions et de la papeterie publiques, des Travaux publics, des Transports et des Affaires des anciens combattants.

29 EMPLOYÉS INTERMITTENTS ET À TEMPS PARTIEL. Sont compris dans cette catégorie les auxiliaires à court terme embauchés durant les périodes de pointe. Ainsi, le dépouillement des déclarations d'impôt sur le revenu et les sessions du Parlement créent des emplois saisonniers et temporaires. Il y a aussi les cas d'imprévu. Il peut être nécessaire d'embaucher des auxiliaires pour remplir des postes permanents qui sont vacants ou des postes dont les titulaires ont obtenu un congé prolongé ou un congé de maladie.

30 OFFICIERS DE MARINE ET ÉQUIPAGES. Les officiers et les équipages de la flotte du gouvernement sont spécialement soustraits à l'application de la Loi sur le service civil de 1918 par le statut même. Plus de la moitié sont à l'emploi du ministère des Transports. Presque tous les autres relèvent des ministères de la Défense nationale, des Mines et des Relevés techniques, des Travaux publics et des Pêcheries.

31 EMPLOYÉS DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE. Il n'est pas facile d'établir une classification simple des sociétés de la Couronne relevant du gouvernement fédéral. Il est également difficile de faire un résumé des formules d'emploi dans ces sociétés. La classification du tableau 2 est fondée principalement sur celle qui est établie dans la Loi sur l'administration financière de 1951. Deux facteurs entrent en

Graphique 1—RÉPARTITION DE LA FONCTION PUBLIQUE—PAR CATÉGORIE D'EMPLOI —SEPTEMBRE 1960*



* Certains groupes qui sont exclus du concept de la fonction publique qu'on s'est formé dans ce rapport sont compris dans le présent graphique: les forces armées, et les sociétés de la Couronne suivantes: National-Canadien, Société canadienne des télécommunications transmarines, *Eldorado Mining and Refining Limited, Eldorado Aviation Limited, Northern Transportation Company Limited, Polymer Corporation Limited,* Air-Canada, Radio-Canada et Banque du Canada.

jeu: le degré d'autonomie financière et la nature de l'activité en cause. Ainsi on peut reconnaître quatre groupes de sociétés de la Couronne: les corporations de ministère, les corporations de mandataire, les corporations de propriétaire et les «autres sociétés de la Couronne».

32 Les sociétés de ministère sont chargées de services d'administration, de surveillance ou de réglementation assez semblables aux fonctions des ministères ordinaires de l'État. Les sociétés de mandataire s'occupent de commerce, de services et d'approvisionnement. Les sociétés de propriétaire sont chargées de la conduite d'opérations de prêt ou de finance, d'activités commerciales et industrielles; elles sont ordinairement tenues de financer leurs opérations par la vente de leurs produits et de leurs services. Sont compris dans les «autres sociétés de la Couronne» la Banque du Canada, la Commission canadienne du blé, la Banque d'expansion industrielle, et la *Northern Ontario Pipe Line Crown Corporation.*

Statut des groupes soustraits à la loi

33 D'après ce qui précède, il est clair qu'une forte proportion de l'emploi au gouvernement fédéral est soustraite à l'application de la Loi sur le service civil. Il importe donc de déterminer l'évolution de cette situation et d'examiner les répercussions qu'elle peut avoir sur la gestion du personnel de l'administration fédérale.

34 N'étaient soustraits à l'application de l'ancienne Loi sur le service civil de 1918 et de ses modifications subséquentes qu'un petit nombre d'employés très particuliers, dont les employés des chemins de fer et de la marine du Canada, le personnel des deux Chambres du Parlement et de la bibliothèque du Parlement employé pendant les sessions, les titulaires de petits bureaux de poste à commission (recettes de $3,000 ou moins par an), les secrétaires particuliers et les adjoints administratifs des ministres de la Couronne, les personnes employées à l'étranger et celles dont l'occupation a été qualifiée par le gouverneur en conseil d'emploi rémunéré aux taux régnants. Outre ces exceptions, la loi renferme une disposition générale qui autorise la Commission du service civil, lorsqu'elle juge qu'il n'est ni utile ni dans l'intérêt public d'appliquer la loi à un emploi, à recommander au gouverneur en conseil de soustraire l'emploi en question, en totalité ou en partie, à l'application de la loi. La nomination du sous-ministre ou du sous-chef par le gouverneur en conseil est prévue dans la loi établissant le ministère ou l'organisme en cause.

35 Toutefois, le groupe le plus important d'employés soustraits à l'application de la loi est celui des organismes publics créés par des lois spéciales et établis pour la plupart depuis les années 30. Leurs buts, leurs conditions de travail, l'optique de leurs administrateurs supérieurs, le marché courant de la main-d'œuvre sont autant d'éléments qui ont contribué à les soustraire à l'application de la loi. Un argument invoqué à cet égard est qu'il fallait dans ces secteurs plus de liberté et de souplesse en matière de gestion de personnel, ou encore que l'organisme en question, par exemple l'organisme chargé du rétablissement agricole des Prairies, ne devait avoir qu'une vie éphémère.

36 Par une analyse approfondie de la situation des divers groupes soustraits à la loi, nous arrivons à des observations importantes touchant directement la ligne de conduite à suivre en matière de personnel. Tout d'abord, dans bien des cas, les exemptions semblent en désaccord avec l'esprit de la Loi sur le service civil qui a été édictée en vue d'unifier la fonction publique. En outre, il est évident qu'on n'a pas appliqué de principes ou de critères uniformes dans la détermination des groupes à soustraire aux dispositions de la Loi sur le service civil.

37 Les différences de fonction ou d'activité en soi n'ont pas été une base uniforme d'exemption. Par exemple, parmi les services semi-commerciaux ou semi- industriels, certains personnels sont soustraits à l'application de la loi alors que d'autres ne le sont pas. L'Office national du film est exempt, tandis que d'autres organismes de même nature, comme le Département des impressions et de la papeterie publiques, tombent sous le coup de la loi. Dans le domaine de l'achat, de la vente et de la construction pour le compte du gouvernement, plusieurs organismes sont soustraits à l'application de la loi; par contre, d'autres services analogues y sont assujettis. Dans le domaine des recherches, le Conseil national de recherches, le Conseil de recherches pour la défense et le Conseil de recherches sur les pêcheries sont exempts, alors qu'ailleurs de grands laboratoires de recherches (au ministère de l'Agriculture et au ministère des Mines et des Relevés techniques) sont soumis aux dispositions de la loi. Les programmes de vente et de soutien des prix fournissent encore un exemple de ce genre de contradiction, et l'on pourrait en citer d'autres.

38 Les différences professionnelles ne justifient pas plus l'exemption que les différences d'activité. Les personnes qui accomplissent certaines tâches particulières, que ce soit dans un organisme soustrait à l'application de la loi ou non, doivent posséder les mêmes titres de compétence ou des titres semblables. Ainsi, les qualités requises pour des emplois au Conseil de recherches sur les pêcheries et au Conseil national de recherches sont sembla-

bles aux qualités requises à la Direction des recherches du ministère de l'Agriculture ou du ministère des Mines et des Relevés techniques. Mais c'est peut-être dans le groupe des employés rémunérés aux taux régnants que le manque d'uniformité est le plus manifeste. Souvent des employés soustraits à la loi travaillent côte à côte avec des fonctionnaires qui accomplissent les mêmes fonctions dans des conditions analogues, sauf en ce qui concerne les modalités d'emploi, la rémunération, les congés et les avantages sociaux.

39 Le grand nombre d'organismes exemptés et le manque d'uniformité dans les pratiques relatives au personnel ont nui à l'efficacité de l'administration fédérale et au moral des fonctionnaires. En fait, dans la conjoncture actuelle, notre administration est divisée au lieu d'être unifiée. Un tel état de choses tend à créer des postes sans avenir et à saper la solidarité dans l'administration. Par ailleurs, ce morcellement s'oppose à une gestion du personnel coordonnée et uniforme. Des anomalies se produisent en matière de rémunération, d'indemnités et autre. Aussi, par suite de la division, la main-d'œuvre, particulièrement la main-d'œuvre hautement spécialisée, n'est pas utilisée au mieux. L'absence de normes communes d'emploi fait obstacle aux mutations et à l'avancement, et empêche les employés de passer des organismes exemptés au Service civil.

40 Il y a lieu de noter que la différence dans les conditions d'emploi suscite beaucoup de confusion dans l'esprit du public en ce qui concerne les emplois dans l'administration. Il en résulte des problèmes de recrutement. Ces variations donnent lieu également à une concurrence inutile entre le Service civil et les organismes exemptés sur le marché du travail, surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre rare. Le principe de l'avancement au mérite en est compromis, étant donné que beaucoup d'emplois sont soustraits à l'application de la Loi sur le service civil.

41 Une situation malsaine résulte du fait que les traitements et les conditions d'emploi pour un grand nombre de postes supérieurs sont plus avantageux dans les organismes soustraits à la loi qu'au Service civil. On peut certes douter qu'il soit juste que l'échelle de rémunérations de la direction d'un grand ministère soit inférieure à celle qui est offerte à la direction d'une activité plus restreinte dans un organisme exempté.

Emploi du personnel féminin

42 Les ministères et organismes du gouvernement fédéral emploient tous des femmes. Cependant les postes qui leur sont accessibles varient énormément. Les tâches à accomplir, ainsi que l'usage et la tradition dans certains domaines de l'emploi, déterminent la proportion des femmes dans un ministère ou un organisme. Le tableau 2 révèle que 28 p. 100 de l'effectif du Service civil se compose de femmes, alors qu'il est de 8 p. 100 dans les corporations de propriétaire et de 12 p. 100 dans l'ensemble des catégories soustraites à la loi. Cela tient à ce qu'une grande partie des emplois dans le Service civil sont des emplois de commis ou des emplois de bureau connexes. Ce sont là des domaines où les femmes sont habituellement plus nombreuses. Au contraire, les corporations de propriétaire accusent une plus forte proportion d'emplois qui ne sont pas des emplois de bureau et qui sont habituellement remplis par des hommes. Ici encore, ces proportions varient énormément entre les divers ministères au sein du Service civil. Ainsi, au ministère des Postes, il est de tradition que les hommes remplissent la plupart des emplois de commis et de facteurs. D'autre part, au Bureau fédéral de la statistique ou dans les bureaux du Contrôleur du Trésor, un grand nombre d'emplois sont des emplois de bureau; il y a là une forte proportion de femmes.

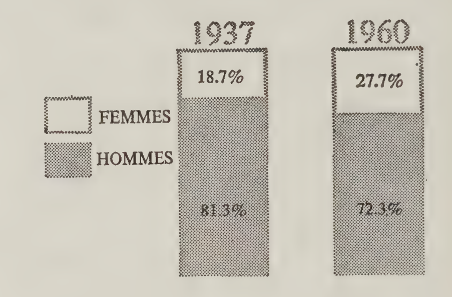
43 Exception faite des emplois de bureau, on trouve des femmes dans des domaines professionnels et techniques, notamment dans

les services de santé, dans les bibliothèques et dans les domaines des sciences sociales et du service social. On en trouve quelques-unes dans des postes administratifs. On pourrait aller jusqu'à dire que les chances d'emploi dans les domaines professionnels et techniques sont plus grandes pour les femmes dans la fonction publique que dans l'entreprise privée. Mais ce qui restreint le nombre de femmes employées ailleurs que dans les bureaux, c'est le petit nombre de candidates possédant des spécialités. Cependant, le nombre des femmes mariées qui travaillent à temps partiel ou dans des emplois intermittents au service public révèle qu'il existe une réserve importante de main-d'œuvre féminine spécialisée et expérimentée.

44 Le premier document que nous ayons sur les proportions hommes-femmes dans le Service civil remonte à 1937. Comme l'indique le graphique 2, 18.7 p. 100 des employés du Service civil étaient alors des femmes. En 1960, la proportion a atteint 27.7 p. 100. Cet accroissement tient à la plus grande participation des femmes dans la main-d'œuvre du pays. Il tient aussi à ce que pendant qu'augmentaient les besoins du gouvernement en matière de personnel, les femmes acquéraient la formation et l'expérience nécessaires pour entrer dans le service public en grand nombre. Ce qui a également donné beaucoup d'impulsion à l'emploi des femmes, c'est la pénurie d'hommes pendant la seconde guerre mondiale sous l'effet du recrutement dans les forces armées. Les excellents services qu'elles ont rendus au cours de la guerre ont mieux disposé les ministères à les engager.

45 L'abandon, en 1953, de l'interdiction visant l'emploi des femmes mariées dans le Service civil a également favorisé l'emploi accru d'un personnel féminin. En outre, la disposition relativement récente permettant aux femmes mariées de conserver leur emploi durant une grossesse les encourage certainement à revenir à leur travail. Il est manifeste que dans la fonction publique, bien des femmes ont adopté un cycle de travail en deux temps. A la fin de leurs études, elles travaillent pendant quelques années. Puis après leur mariage, elles restent chez elles quelque temps afin d'élever leur famille. Enfin, elles reviennent travailler, souvent à titre temporaire ou à temps partiel.

Graphique 2—RAPPORT HOMMES-FEMMES DANS LE SERVICE CIVIL 1937 ET 1960

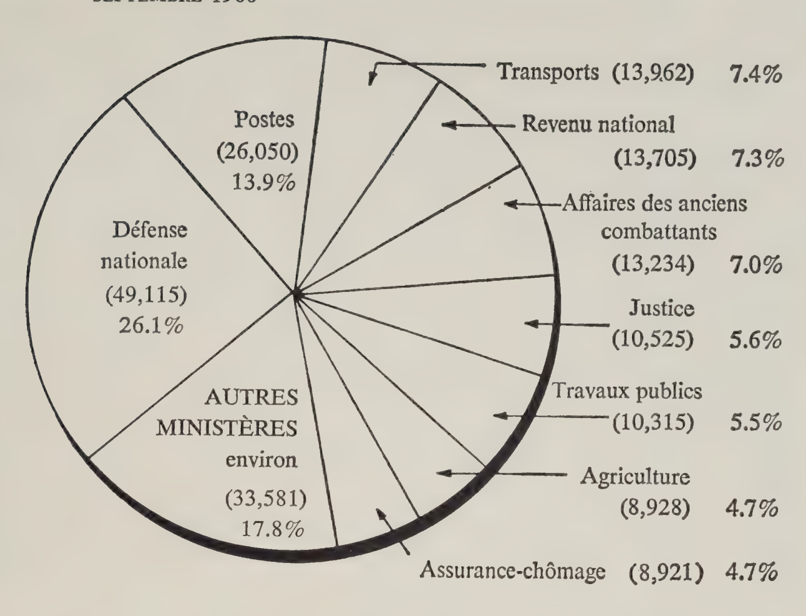


Répartition de l'emploi—Par ministère ou organisme

46 On peut obtenir un meilleur aperçu de l'ampleur et de la complexité de la fonction publique en examinant la répartition de l'emploi par ministère ou organisme. Les données statistiques pertinentes se trouvent au tableau 3 et au graphique 3. Le tableau 3 donne un relevé complet de la fonction publique par ministère et par organisme, groupé de manière à faire ressortir la responsabilité ministérielle. L'analyse des données du tableau 3 permet d'établir un certain nombre de généralisations et de tirer certaines conclusions importantes.

LE GRAND NOMBRE DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES. Le tableau 3 énumère plus de 80 ministères et organismes. En 1919, une liste semblable en aurait énuméré moins de 40. Avec le temps, divers ministères ont changé de nom, certains organismes ont été fusionnés, d'autres ont été divisés et, enfin, certains ont été chargés de fonctions supplémentaires.

Graphique 3—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME*—SEPTEMBRE 1960



*Sont compris: les employés du Service civil, les salariés soustraits à la Loi sur le service civil, les fonctionnaires employés aux taux régnants, les officiers de marine et équipages, les employés intermittents et les personnels des sociétés de la Couronne.

GRANDES DIFFÉRENCES DANS L'IMPORTANCE NUMÉRIQUE. Au sein de la fonction publique, l'importance numérique des ministères et des organismes varie énormément. Ainsi le ministère de la Défense nationale, qui compte à peu près 50,000 employés civils, est deux fois plus important que le ministère des Postes et beaucoup plus gros que la majorité des ministères où les emplois varient de 500 à 4,000 environ. Des écarts semblables existent pour les divers organismes, commissions et sociétés de la fonction publique. Au cours des années, certains ministères ont grossi, puis ont diminué. Ces variations, entre les ministères et dans le temps, imposent des tensions et des contraintes sur la gestion du personnel, notamment au sujet de la coordination, des communications, de l'organisation de l'activité, et du contrôle du personnel.

CONCENTRATION DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DANS UN PETIT NOMBRE DE MINISTÈRES. Neuf ministères emploient à peu près 80 p. 100 de tous les fonctionnaires émargeant au service public (graphique 3). Le ministère de la Défense nationale est de loin celui qui emploie le plus grand nombre de personnes (26.1 p. 100); puis viennent les Postes (13.9 p. 100), puis les effectifs relevant des ministères suivants: Transports (7.4 p. 100), Revenu national (7.3 p. 100), Affaires des anciens combattants (7 p. 100), Justice (5.6 p. 100), Travaux publics (5.5 p. 100), Agriculture (4.7 p. 100), Commission d'assurance-chômage (4.7 p. 100). Les 18.1 p. 100 qui restent sont dispersés dans les autres ministères.

Tableau 3—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE—PAR MINISTÈRE ET ORGANISME[1]—SEPTEMBRE 1960[2]

	ASSUJETTIS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL			SOUSTRAITS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL									
				Salariés			*Taux régnants*				*Officiers de marine et équipages*	*Inter-mittents et autres*	*Total*
	Plein temps	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Autres*	*Total*			
A. *Parlement*[2]													
Chambre des communes, Sénat et bibliothèque du Parlement	286	—	286	154	71	225	—	6	—	6	—	—	517
Auditeur général (AS)	127	—	127	1	—	1	—	—	—	—	—	—	128
Commission du service civil (CS)	653	—	653	3	—	3	—	—	—	—	—	16	672
Total	1,066	—	1,066	158	71	229	—	6	—	6	—	16	1,317
B. *Conseil Privé*	141	—	141	13	—	13	—	—	—	—	—	—	154
1. *Cabinet*													
Premier ministre													
Conseil des Arts du Canada (SC)													
Commission de secours pour Halifax	—	—	—	5	—	5	—	—	—	—	—	—	5
2. *Conseil du Trésor* (Voir *Finances*)													
3. *Comité sur les recherches scientifiques et industrielles*													
Conseil national de recherches (CD)	—	—	—	2,434	1	2,435	—	—	—	—	—	565	3,000
Commission de contrôle de l'énergie atomique (CD)	—	—	—	8	—	8	—	—	—	—	—	—	8

Atomic Energy of Canada Limited (CM)	—	—	—	2,629	7	2,636	—	—	—	—	—	—	2,636
Total	141	—	141	5,089	8	5,097	—	—	—	—	—	565	5,803
C. *Secrétariat du gouverneur général*	15	—	15	1	—	1	—	—	—	—	—	—	16
D. *Ministères*													
1. *Affaires des anciens combattants*													
Ministère	11,438	14	11,452	88	24	112	1,642	28	—	1,670	—	—	13,234
Commission canadienne des pensions	—	—	—	15	—	15	—	—	—	—	—	—	15
Total	11,438	14	11,452	103	24	127	1,642	28	—	1,670	—	—	13,249
2. *Affaires extérieures*													
Ministère	1,357	1	1,358	556	—	556	—	—	—	—	—	126	2,040
Commission mixte internationale	9	—	9	3	—	3	—	—	—	—	—	—	12
Total	1,366	1	1,367	559	—	559	—	—	—	—	—	126	2,052
3. *Agriculture*													
Ministère	6,181	119	6,300	676	1	677	1,407	11	195	1,613	—	338	8,928
Commission des grains (CS)	886	—	886	196	—	196	2	—	—	2	—	125	1,209
Bureau de la stabilisation de l'agriculture (CD)	—	—	—	6	—	6	—	—	—	—	—	—	6
Société du crédit agricole (CP)	—	—	—	245	26	271	—	—	—	—	—	2	273
Commission canadienne du blé (SC)	—	—	—	687	9	696	—	—	—	—	—	—	696
Total	7,067	119	7,186	1,810	36	1,846	1,409	11	195	1,615	—	465	11,112
4. *Assurances*	92	2	94	1	—	1	—	—	—	—	—	—	95

Tableau 3—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE—PAR MINISTÈRE ET ORGANISME[1]—SEPTEMBRE 1960[2]—Suite

	ASSUJETTIS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL			SOUSTRAITS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL									
				Salariés			*Taux régnants*				*Officiers de marine et équipages*	*Inter-mittents et autres*	*Total*
	Plein temps	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Autres*	*Total*			
D. *Ministères*—Suite													
5. *Citoyenneté et Immigration*													
Ministère	2,801	3	2,804	1,547	31	1,578	48	7	—	55	3	153	4,593
Archiviste fédéral (AS)	93	—	93	5	—	5	4	4	—	8	—	5	111
Bibliothécaire national (AS)	42	—	42	1	—	1	—	—	—	—	—	—	43
Office national du film (CS)	—	—	—	734	—	734	—	—	—	—	—	52	786
Galerie nationale du Canada (CD)	65	1	66	—	—	—	1	—	—	1	—	7	74
Total	3,001	4	3,005	2,287	31	2,318	53	11	—	64	3	217	5,607
6. *Commerce*													
Ministère	1,114	3	1,117	315	11	326	50	—	—	50	—	49	1,542
Bureau fédéral de la statistique (CS)	1,699	1	1,700	1	—	1	—	—	—	—	—	47	1,748
Eldorado Mining and Refining Ltd. (CP)	—	—	—	1,201	—	1,201	—	—	—	—	—	4	1,205
Eldorado Aviation Ltd. (CP)	—	—	—	43	—	43	—	—	—	—	—	—	43
Northern Transportation Co. Ltd. (CP)	—	—	—	320	—	320	—	—	—	—	—	50	370
Société d'assurance des crédits à l'exportation (CM)	—	—	—	31	—	31	—	—	—	—	—	—	31
Office national de l'énergie (CS)	35	—	35	6	—	6	—	—	—	—	—	—	41
Société «Northern Ontario Pipe Line» (SC)	—	—	—	2	2	4	—	—	—	—	—	—	4
Conseil national de la productivité[2]	—	—	—	2	—	2	—	—	—	—	—	—	2
Total	2,848	4	2,852	1,921	13	1,934	50	—	—	50	—	150	4,986

7. *Défense nationale* [2]													
Ministère	26,555	91	26,646	1,275	—	1,275	13,134	6	—	13,140	653	7,401	49,115
Forces armées	—	—	—	120,052	—	120,052	—	—	—	—	—	—	120,052
Conseil de recherches pour la défense (CS)	—	—	—	2,785	3	2,788	—	—	—	—	—	336	3,124
Total	26,555	91	26,646	124,112	3	124,115	13,134	6	—	13,140	653	7,737	172,291
8. *Finances* (*Monnaie royale canadienne* comprise)													
Ministère	652	1	653	10	—	10	—	—	—	—	—	56	719
Contrôleur du Trésor (AS)	4,297	—	4,297	60	—	60	—	—	—	—	—	—	4,357
Commission du Tarif (CS)	17	—	17	5	—	5	—	—	—	—	—	—	22
Banque du Canada (SC) [2]	—	—	—	1,012	—	1,012	—	—	—	—	—	—	1,012
Banque d'expansion industrielle (SC) [2]	—	—	—	259	—	259	—	—	—	—	—	—	259
Total	4,966	1	4,967	1,346	—	1,346	—	—	—	—	—	56	6,369
9. *Impressions et papeterie publiques*	637	—	637	1	—	1	1,173	—	—	1,173	—	10	1,821
10. *Justice*													
Ministère	317	—	317	42	—	42	—	—	—	—	—	3	362
Gendarmerie royale du Canada	1,030	—	1,030	6,623	28	6,651	—	—	—	—	—	—	7,681
Commissaire des pénitenciers (AS)	94	—	94	2,364	22	2,386	—	—	—	—	—	2	2,482
Total	1,441	—	1,441	9,029	50	9,079	—	—	—	—	—	5	10,525
11. *Mines et Relevés techniques*													
Ministère	2,315	297	2,612	9	—	9	71	—	10	81[3]	5[3]	—[3]	2,758
Office fédéral du charbon (SC)	18	—	18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18
Total	2,333	297	2,630	9	—	9	71	—	10	81	56	—	2,776

Tableau 3—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE—PAR MINISTÈRE ET ORGANISME[1]—SEPTEMBRE 1960[2]—Suite

	ASSUJETTIS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL			SOUSTRAITS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL									
				Salariés			*Taux régnants*				*Officiers de marine et équipages*	*Inter-mittents et autres*	*Total*
	Plein temps	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Autres*	*Total*			
12. *Nord canadien et Ressources nationales*													
Ministère	2,033	143	2,176	260	—	260	1,465	19	682	2,166	—	—	4,602
Comm. de conservation des forêts des Rocheuses orientales	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	1
Commission des champs de bataille nationaux (CM)	—	—	—	23	28	51	—	—	—	—	—	—	51
Commission d'énergie du Nord canadien (CM)	—	—	—	153	—	153	—	—	—	—	—	26	179
Total	2,033	143	2,176	436	29	465	1,465	19	682	2,166	—	26	4,833
13. *Pêcheries*													
Ministère	1,183	18	1,201	9	—	9	59	1	406	466	327	346	2,349
Office de soutien des prix des produits de la pêche (CD)	—	—	—	5	3	8	—	—	—	—	—	—	8
Conseil de recherches sur les pêcheries du Canada (CS)[2]	—	—	—	541	7	548	—	—	—	—	67	10	625
Total	1,183	18	1,201	555	10	565	59	1	406	466	394	356	2,982
14. *Postes*	22,911	—	22,911	6	2,504	2,510	24	—	—	24	—	605	26,050
15. *Production de défense*													
Ministère	1,367	1	1,368	68	—	68	—	—	—	—	—	1	1,437
Canadian Arsenals Limited (CM)	—	—	—	2,943	6	2,949	—	—	—	—	—	1	2,950

D. *Ministères*—Fin													
Corporation commerciale canadienne (CM)	—	—	—	56	—	56	—	—	—	—	—	—	56
Corporation de disposition des biens de la Couronne (CM)	—	—	—	104	—	104	—	—	—	—	—	5	109
Defence Construction (1951) Limited (CM)	—	—	—	376	—	376	—	—	—	—	—	53	429
Polymer Corporation Limited (CP)[2]	—	—	—	2,633	—	2,633	—	—	—	—	—	—	2,633
Total	1,367	1	1,368	6,180	6	6,186	—	—	—	—	—	60	7,614
16. *Revenu national*													
Ministère	13,535	134	13,669	14	6	20	9	—	—	9	7	—	13,705
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (CS)	24	—	24	3	—	3	—	—	—	—	—	—	27
Société Radio-Canada (CP)	—	—	—	7,272	—	7,272	—	—	—	—	—	73	7,345
Commission d'appel de l'impôt (CS)	—	—	—	7	—	7	—	—	—	—	—	—	7
Total	13,559	134	13,693	7,296	6	7,302	9	—	—	9	7	73	21,084
17. *Santé nationale et Bien-être social*	2,906	47	2,953	1,098	—	1,098	457	—	—	457	4	299	4,811
18. *Secrétariat d'État et Registraire général*													
Ministère	715	—	715	14	—	14	—	—	—	—	—	—	729
Bureau du séquestre des biens ennemis (SC)	—	—	—	22	1	23	—	—	—	—	—	—	23
Directeur général des élections (AS)	21	—	21	2	—	2	—	—	—	—	—	—	23
Total	736	—	736	38	1	39	—	—	—	—	—	—	775

Tableau 3—L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE—PAR MINISTÈRE ET ORGANISME [1]—SEPTEMBRE 1960 [2]—Fin

	ASSUJETTIS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL			SOUSTRAITS À LA LOI SUR LE SERVICE CIVIL										
				Salariés			*Taux régnants*							
	Plein temps	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Total*	*Plein temps*	*Temps partiel*	*Autres*	*Total*	*Officiers de marine et équipages*	*Inter-mittents et autres*	*Total*
19. *Transports*													
Ministère	9,468	35	9,503	106	385	491	880	4	—	884	1,566	1,518	13,962
Commission des transports aériens (CS)	67	—	67	3	—	3	—	—	—	—	—	—	70
Commission des transports du Canada (CS)	153	—	153	7	—	7	—	—	—	—	—	—	160
Commission maritime canadienne (CD)	21	—	21	1	—	1	—	—	—	—	—	—	22
Chemins de fer Nationaux du Canada (CP)	—	—	—	105,742	—	105,742	—	—	—	—	—	1,409	107,151
Air-Canada (CP)	—	—	—	11,341	—	11,341	—	—	—	—	—	110	11,451
Société canadienne des télécommunications transmarines (CP)	—	—	—	380	4	384	—	—	—	—	—	15	399
Conseil des ports nationaux (CM)	—	—	—	2,609	34	2,643	—	—	—	—	—	252	2,895
Adm. de la voie maritime du Saint-Laurent (CP)[2]	—	—	—	1,174	—	1,174	—	—	—	—	—	133	1,307
Cornwall International Bridge Co. Ltd. (CP)[2]	—	—	—	15	—	15	—	—	—	—	—	—	15
Total	9,709	35	9,744	121,378	423	121,801	880	4	—	884	1,566	3,437	137,432
20. *Travail*													
Ministère	560	—	560	27	—	27	—	—	—	—	—	12	599
Commission d'assurance-chômage (CD)	7,849	—	7,849	3	—	3	3	—	—	3	—	1,066	8,921
Total	8,409	—	8,409	30	—	30	3	—	—	3	—	1,078	9,520

21. *Travaux publics*													
Ministère	4,781	476	5,257	720	294	1,014	686	1,297	—	1,983	350	1,711	10,315
Société centrale d'hypothèques et de logement (CP)	—	—	—	1,874	—	1,874	—	—	—	—	—	53	1,927
Commission de la capitale nationale (CM)	—	—	—	620	—	620	—	—	—	—	—	16	636
Total	4,781	476	5,257	3,214	294	3,508	686	1,297	—	1,983	350	1,780	12,878
Total général	130,560	1,387	131,947	286,657	3,509	290,166	21,115	1,383	1,293	23,791	3,033	17,061	465,998

[1] Les organismes sont groupés avec le ministère dont ils relèvent.

[2] Données relatives à une date ultérieure au 30 septembre 1960.

[3] Ne comprend pas les équipes d'exploration sur le terrain qui, d'avril à décembre 1959, comptaient 387 employés rémunérés aux taux régnants, 441 membres d'équipages et 83 employés intermittents.

Abbréviations et définition de la situation légale

AS – *Agent statutaire*– Agent à qui la loi confère soit une indépendance quelconque à l'égard du sous-ministre du ministère dont il relève, soit une charge spéciale sortant du cadre des fonctions ministérielles.

CS – *Conseil (bureau, office, commission) statutaire*—Organisme non incorporé créé en vertu d'une loi.

CD – *Corporation de département*—Société de la Couronne qui est préposée ou mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et chargée de services d'administration, de surveillance ou de réglementation d'un caractère gouvernemental.

CM – *Corporation de mandataire*– Société de la Couronne qui est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de services sur une base quasi commerciale, ou de la conduite d'activités en matière d'obtention, de construction ou de disposition pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada.

CP – *Corporation de propriétaire*– Société de la Couronne qui 1° est responsable de la conduite d'opérations de prêt ou de finance ou de la conduite d'opérations commerciales ou industrielles comportant la production ou le commerce de marchandises et la fourniture de services au public, et 2° est ordinairement tenue de conduire ses opérations sans crédits budgétaires.

SC – *Sociétés de la Couronne (autres)*—Banque du Canada, Commission canadienne du blé, Banque d'expansion industrielle, Société «Northern Ontario Pipe Line», Bureau du séquestre des biens ennemis.

Services extérieurs professionnels et spéciaux

47 Il y a un grand nombre d'emplois que l'on peut qualifier d'«invisibles» et qui tiennent aux services rendus à l'administration en vertu de contrats. Ces postes ne sont pas nombreux, comparés à l'ensemble de l'emploi au gouvernement fédéral, mais leur usage s'est répandu rapidement, tant en ce qui concerne la quantité des services traditionnellement obtenus par contrat que dans les nouveaux secteurs où cette technique a été adoptée.

48 On peut mesurer la croissance rapide de l'emploi des contrats par le fait que les dépenses relatives aux services professionnels ou spéciaux sont passées de $2,600,000 environ en 1938–1939 à plus de $89,000,000 en 1959–1960.

49 On peut voir dans le tableau 4 le détail de l'accroissement de l'emploi des contrats.

50 D'après les dépenses de 1959–1960, cinq ministères se partagent la plus grande partie des services contractuels:

	Pourcentage de tous les services contractuels
Défense nationale	47.2
Affaires des anciens combattants	13.4
Santé nationale	10.1
Transports	9.0
Citoyenneté et Immigration	7.9
Somme partielle	87.6
Autres	12.4
Total de tous les services contractuels	100.0

51 Le gouvernement fédéral fait exécuter beaucoup de travaux et s'assure de beaucoup de services de l'entreprise privée. La location de certaines installations dans les postes de l'ARC et l'emploi du Corps des commissaires prennent beaucoup d'importance, de même que l'engagement contractuel de services médicaux et dentaires pour le compte des ministères de la Défense nationale, des Anciens combattants et de la Santé nationale et du Bien-être social. Les hôpitaux du ministère des Affaires des anciens combattants font appel à des médecins qui touchent des honoraires de demi-journée et apportent la science, l'aptitude et l'orientation requises pour le traitement des malades. Ainsi on évite de payer les médecins au tarif plein temps qui est en vigueur dans la pratique médicale privée. Les médecins trouvent un certain intérêt à toucher un revenu régulier, et en même temps ils acquièrent dans les hôpitaux d'anciens combattants une expérience pratique dans des domaines spéciaux. Parmi les autres travaux et services à l'entreprise, il y a la recherche et le perfectionnement, les analyses de gestion et les services analogues, l'agencement de l'armement, les services juridiques et architecturaux, la préparation de plans d'installations et la surveillance de la construction, l'arrimage, le camionnage postal, les services de restaurateur, de nettoyage et d'impression.

52 Cette pratique permet sans aucun doute au gouvernement fédéral des'assurer de services professionnels et spéciaux qu'il ne pourrait pas obtenir aussi facilement d'une autre façon. Il peut ainsi puiser à des sources de connaissance et d'expérience qui ne se retrouvent pas ordinairement dans la fonction publique. Du même coup, le régime permet la réalisation de plans à courte échéance sans qu'il soit nécessaire de recruter des employés supplémentaires qui deviendraient surnuméraires une fois terminées les tâches qu'on leur aurait confiées. Le procédé a aussi l'avantage d'implanter dans le courant principal des concepts administratifs certaines idées nouvelles. Des organismes indépendants peuvent ainsi faire des études objectives et le gouvernement peut louer des équipements dont il n'a besoin que pendant un certain temps.

53 L'économie est le principal avantage du contrat. On insiste souvent sur le fait que les tâches spécialisées sont mieux accomplies

Tableau 4—SERVICES CONTRACTUELS PROFESSIONNELS ET SPÉCIAUX PAR RAPPORT AUX AUTRES CATÉGORIES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL PENDANT CERTAINES ANNÉES CHOISIES

Année	*Dépenses du gouvernement en contrats*	*Pourcentage des dépenses par rapport au coût de la main-d'œuvre**	*Pourcentage des dépenses par rapport aux traitements et salaires des civils*	*Pourcentage des dépenses par rapport aux dépenses globales du gouvernement*
1938-1939	$ 2,599,223	2.6	3.4	0.5
1950-1951	$17,258,201	3.6	5.5	0.8
1954-1955	$49,553,110	4.8	9.7	1.2
1959-1960	$89,026,683	6.3	12.5	1.6

*Les coûts de la main-d'oeuvre comprennent les payes et les indemnités spéciales, les pensions et autres avantages marginaux.

par des spécialistes de l'extérieur qui n'auraient la plupart du temps aucun travail utile s'ils faisaient partie des effectifs permanents de l'administration; on insiste aussi sur le fait que le contrat élimine dans certains services l'emploi à court terme en période de pointe. Ce système permet aussi de retenir les services de personnes qui possèdent certaines spécialisations rares.

54 Sans doute, les contrats sont très intéressants par les nombreux avantages qu'ils offrent. Néanmoins, il serait désavantageux d'en abuser. D'abord, le procédé peut diminuer les occasions offertes aux employés permanents d'acquérir l'expérience et les connaissances susceptibles d'influer sur leur carrière.

55 Ensuite, une application étendue du système peut tendre à faire hausser par le jeu de l'offre et de la demande le salaire attaché aux spécialisations peu répandues. Le gouvernement des États-Unis, par exemple, a constaté que les contrats de recherche et de perfectionnement lui ont ravi 12,000 employés par an, parce que dans bien des cas l'administration ne pouvait offrir des salaires aussi élevés que l'entreprise privée. Enfin, les autorités compétentes doivent reconnaître que les contrats présentent le grave inconvénient de se prêter au favoritisme sous diverses formes.

56 Il ne faut pas nécessairement prendre ces observations pour une condamnation du régime; au contraire, elles tendent à mettre en garde contre certains dangers. Il est impossible de formuler des critères simples qui s'appliqueraient à toutes les circonstances et à toutes les situations qui entourent l'adjudication de contrats pratiquée par les ministères. Néanmoins, ceux qui formulent les lignes de conduite dans ce domaine doivent connaître les difficultés et les possibilités de conflit qu'ils comportent. Étant donné l'accroissement de la fonction publique moderne, il faut reconnaître que le régime des contrats est bien implanté, et qu'il y a lieu par conséquent de maintenir une surveillance continue de son emploi pour qu'il demeure efficace.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

57 L'une des importantes caractéristiques de l'administration fédérale est sa répartition géographique. On trouvera au tableau 5 un résumé des données à ce sujet. Il suffit de

Tableau 5—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—SEPTEMBRE 1960

		Soustraits à la Loi sur le service civil			
	Service civil	*Ministères (salariés)*	*Sociétés de la Couronne**	*Taux régnants*	*Total*
Total général	130,560	16,337	20,324	21,115	188,336
Ottawa-Hull	34,795	1,995	5,440	2,389	44,619
Reste du Canada	94,967	12,853	14,782	18,726	141,328
Étranger	798	1,489	102	—	2,389
Total—Canada	129,762	14,848	20,222	21,115	185,947
Provinces et zones métropolitaines					
Terre-Neuve	*2,247*	*314*	*129*	*532*	*3,222*
Saint-Jean (T.-N.)	1,228	83	119	103	1,533
Nouvelle-Écosse	*6,625*	*776*	*703*	*2,819*	*10,923*
Halifax	4,616	348	673	1,880	7,517
Île-du-Prince-Édouard	*608*	*84*	*23*	*250*	*965*
Nouveau-Brunswick	*4,568*	*622*	*256*	*921*	*6,367*
Saint-Jean (N.-B.)	1,329	59	139	151	1,678
Québec	*21,167*	*1,582*	*5,897*	*2,798*	*31,444*
Montréal	12,699	318	2,486	1,394	16,897
Québec	2,851	53	1,111	309	4,324
Ontario	*63,950*	*4,041*	*10,615*	*6,668*	*85,274*
Toronto	12,120	277	1,436	695	14,528
Hamilton	1,449	35	57	14	1,555
London	3,090	48	100	467	3,705
Windsor	1,176	30	32	9	1,247
Manitoba	*6,483*	*1,105*	*991*	*1,263*	*9,842*
Winnipeg	5,168	282	724	497	6,671
Saskatchewan	*3,394*	*2,017*	*235*	*607*	*6,253*
Alberta	*7,656*	*1,520*	*647*	*2,052*	*11,875*
Calgary	2,313	156	105	358	2,932
Edmonton	3,570	489	112	241	4,412
Colombie-Britannique	*12,165*	*2,241*	*597*	*2,558*	*17,561*
Vancouver	6,863	469	312	417	8,061
Victoria	2,777	209	100	1,084	4,170
Yukon	*533*	*138*	*14*	*363*	*1,048*
Territoires du Nord-Ouest	*366*	*408*	*115*	*284*	*1,173*
Total—zones métropolitaines (Ottawa-Hull non compris)	61,249	2,856	7,506	7,619	79,230

*Ne comprend pas certaines sociétés de la Couronne qui, pour les besoins du présent rapport, ne sont pas considérées comme faisant partie de la fonction publique, soit: chemins de fer Nationaux du Canada, Société canadienne des télécommunications transmarines, *Eldorado Aviation Limited*, *Eldorado Mining and Refining Limited*, *Northern Transportation Company Limited*, *Polymer Corporation*, Air-Canada, Société Radio-Canada, Banque du Canada.

NOTA: Voir aux appendices statistiques A-1, A-2, A-3, A-4, A-5 et A-6 la ventilation détaillée de la répartition géographique des fonctionnaires à plein temps par ministère, organisme ou société.

mentionner ici les principales courbes et tendances d'ordre géographique.

Croissance rapide en dehors de la capitale

58 La majorité des employés civils des quatre groupes principaux de fonctionnaires travaillent en dehors de la capitale, ainsi qu'en témoignent les pourcentages qui suivent:

Service civil	73.3 p. 100
Salariés soustraits à l'application de la loi	87.8 p. 100
Sociétés de la Couronne	73.2 p. 100
Employés rémunérés aux taux régnants	88.7 p. 100

59 Non seulement les fonctionnaires qui travaillent à l'extérieur d'Ottawa ont-ils rapidement augmenté en chiffres absolus, ces dernières années, suivant l'augmentation générale de l'administration fédérale, mais encore la proportion de ces fonctionnaires par rapport à l'ensemble de la fonction publique a-t-elle aussi augmenté. On estime qu'en 1939, 65 p. 100 des fonctionnaires travaillaient en dehors d'Ottawa. En 1960, ce pourcentage est passé à 73 p. 100.

60 On trouve des employés du gouvernement dans toutes les provinces, toutes les régions et toutes les villes du Canada. Cependant, la plus forte proportion de ces employés se concentre dans quatorze centres métropolitains où l'on retrouve également des concentrations d'employés des sociétés de la Couronne, de salariés soustraits à l'application de la Loi sur le service civil et d'employés rémunérés aux taux régnants.

61 Un nombre croissant d'employés du service public travaille à l'étranger. Environ 9 p. 100 des salariés soustraits à l'application de la loi et 0.6 p. 100 de tous les fonctionnaires travaillent maintenant à l'étranger. Les plus importants groupes de fonctionnaires en dehors du pays sont rattachés aux ministères des Affaires extérieures, du Commerce, de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Défense nationale, et de la Production de défense. Outre les Canadiens en service à l'étranger, les missions diplomatiques canadiennes font appel aux services de nombreux ressortissants étrangers.

Répartition géographique par ministère

62 Une analyse des effectifs du service public par ministère et par organisme indique que les ministères les plus nombreux sont très dispersés géographiquement. Les employés des ministères de la Défense nationale et des Postes, de la Division des douanes et de l'accise et de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, des ministères des Transports, des Affaires des anciens combattants, de l'Agriculture et de la Commission d'assurance-chômage forment la masse des fonctionnaires travaillant en dehors d'Ottawa. Quelque 1,200 employés du service public travaillent dans les Territoires du Yukon et du Nord-Ouest, et la plupart d'entre eux sont rattachés aux ministères de la Défense nationale, des Transports, et du Nord canadien et des Ressources nationales, ainsi qu'à la Commission d'énergie du Nord canadien. D'autre part, la nature des travaux de certains ministères et organismes exige que la plupart de leurs employés travaillent à Ottawa; c'est le cas, notamment, du Bureau fédéral de la statistique.

Facteurs qui influent sur la répartition géographique

63 La croissance de l'économie et de la population au Canada a fait naître le besoin d'un service plus rapide et plus efficace, nécessitant une plus grande décentralisation du personnel. Ce besoin d'un service gouvernemental à l'échelon local explique, par exemple, la création des bureaux locaux des ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, du Commerce, des Travaux publics, des Transports et des Postes. En outre, ces dernières années, de nouveaux services ont été décentralisés.

Parmi ceux-ci, il y a les bureaux locaux et régionaux du Service national de placement, de l'Assurance-chômage, des allocations familiales, de l'Impôt sur le revenu et des Affaires des anciens combattants. L'élargissement des responsabilités militaires et internationales exige également une plus grande dispersion des employés.

2

COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE

COURBES ET TENDANCES EN MATIÈRE D'OCCUPATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Classes d'occupations

1 Il est difficile de classer les occupations d'après le degré de spécialisation. Si l'on a entrepris un tel classement, c'est pour mettre en relief le nombre des catégories d'occupations dans la fonction publique. Les occupations ont été groupées en cinq grandes classes décrites ci-dessous d'après les aptitudes requises et les responsabilités qui leur incombent. Cette structure professionnelle en cinq cadres que l'on retrouve au tableau 6 sert souvent aux analyses de la main-d'œuvre. Bien qu'il puisse exister un certain chevauchement entre les catégories, cette formule permet de brosser un tableau d'ensemble utile de la fonction publique.

2 Normalement, la statistique du Service civil établit des distinctions entre les employés des Postes, de la Douane, de l'Immigration, des hôpitaux et des services juridiques. Aux fins de la présente analyse, nous avons distribué les employés de ces classes dans les cinq catégories d'occupations du tableau. En conformité de la pratique traditionnelle, nous avons inscrit les infirmières diplômées dans la catégorie des professions, bien que nombre d'entre elles ne possèdent pas de diplôme universitaire. Les postes qui sont du domaine de la comptabilité et de la vérification comptable s'inscrivent sous une rubrique spéciale de la catégorie de l'administration.

3 PROFESSIONS. Celles-ci comprennent les employés chargés d'un travail qui exige normalement une formation universitaire, c'est-à-dire les chimistes, les ingénieurs, les économistes et les avocats. La classe des professions se subdivise en certaines spécialisations, telles les sciences physiques, les sciences biologiques, la médecine et les soins aux malades, le droit, les sciences sociales et autres.

4 ADMINISTRATION. Cette classe comprend les employés chargés d'un travail de nature administrative qui exige selon le cas un diplôme d'études secondaires ou universitaires, mais pas nécessairement une formation spécialisée; par exemple, les titulaires des postes

Tableau 6—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR CLASSE D'OCCUPATION — SEPTEMBRE 1960

Classe d'occupation	*Service civil*	*Employés soustraits à la Loi sur le service civil*			*Total*
		Ministères (salariés)	*Sociétés de la Couronne*	*Taux régnants*	
1. Professions	7,819	2,396	2,346	—	12,561
2. Administration	16,705	339	1,129	—	18,173
3. Techniques	17,124	911	3,902	145	22,082
Somme partielle (1–3)	41,648	3,646	7,377	145	52,816
4. Travail de bureau	58,030	1,932	4,868	—	64,830
Somme partielle (1–4)	99,678	5,578	12,245	145	117,646
5. Services, entretien et production	30,882	10,759	8,079	20,970	70,690
TOTAL GÉNÉRAL	130,560	16,337	20,324	21,115	188,336

NOTA: Voir aux appendices statistiques B-1 et B-2 la ventilation détaillée des fonctionnaires à plein temps selon la classe d'occupation par ministère, organisme ou société.

supérieurs de commande et les employés chargés d'un travail ayant trait à la comptabilité et au contrôle des finances, à la vérification comptable, à l'administration des achats et des contrats, à la planification et au contrôle de la production, aux relations extérieures, aux relations industrielles et au personnel. Les chefs associés directement aux travaux professionnels, techniques et de bureau, ou aux services, à l'entretien et à la production ont été inscrits d'après leur métier ou leur profession plutôt que comme des fonctionnaires de la classe administrative.

5 TECHNIQUES. Cette classe englobe les employés chargés d'un travail qui n'exige pas normalement de formation universitaire, mais un degré assez élevé de connaissances techniques ou spécialisées, tels les techniciens de laboratoire, les dessinateurs, les opérateurs de radio, les photographes et les inspecteurs des normes techniques. A l'origine, on avait formé la classe d'agent technique pour créer un personnel auxiliaire technique ou semi-professionnel afin d'aider les groupes professionnels. Toutefois, depuis quelques années, la classe d'agent technique embrasse nombre d'emplois professionnels de niveau inférieur, de même que certains emplois de bureau de niveau supérieur. Étant donné que la définition des postes d'agent technique est assez souple (par exemple, un certain degré d'expérience peut compenser certaines exigences académiques), cette classe s'est élargie rapidement et à moins que les définitions ne deviennent plus strictes, elle comprendra avant longtemps une foule de fonctionnaires qui ne sont, à proprement parler, ni des techniciens ni des travailleurs semi-professionnels.

6 TRAVAIL DE BUREAU. Cette classe comprend les employés chargés d'assurer les services de bureau. Les postes sont groupés sous les rubriques suivantes: commis général, sténographes (y compris les dactylos et les secrétaires), mécanographes et standardistes.

7 SERVICES, ENTRETIEN ET PRODUCTION. Ceci comprend les employés non qualifiés, semi-qualifiés et qualifiés qui sont directement chargés de l'entretien ou du service des magasins, des édifices ou de l'équipement, ou encore qui sont chargés de la production de certains articles; ce sont, par exemple, les outilleurs-matriceurs, les machinistes, les électriciens, les tourneurs, les monteurs, les emballeurs, les magasiniers, les conducteurs d'ascenseur, les nettoyeurs et les opérateurs.

Courbes actuelles des occupations

8 Les données statistiques relatives aux courbes et aux tendances actuelles en matière d'emploi dans le service public sont résumées aux tableaux 6 et 7 ainsi qu'au graphique 4. Par une analyse de ces données, il est possible de formuler certaines généralisations.

DÉSÉQUILIBRE DES OCCUPATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE. Le secteur du Service civil dans l'administration fédérale se compose surtout de professionnels, d'administrateurs, de techniciens et d'employés de bureau. Ces groupes comptent 65.1 p. 100 du personnel global de la fonction publique (76 p. 100 dans le Service civil, 72 p. 100 chez les salariés soustraits à l'application de la loi, 60 p. 100 dans les sociétés de la Couronne et moins de 1 p. 100 dans le groupe des employés rémunérés aux taux régnants), alors qu'ils ne constituent que 40 p. 100 de la main-d'œuvre totale du Canada et 25 p. 100 de la main-d'œuvre des industries de fabrication.

HIÉRARCHIE. La fonction publique ressemble à une pyramide ayant une vaste base, une section intermédiaire importante et un minuscule sommet. La base est formée de la masse des employés de bureau et d'un nombre moins important d'employés non rattachés au travail de bureau. Les professionnels, les techniciens et les administrateurs de niveau inférieur constituent la section intermédiaire. Le sommet groupe un nombre restreint d'employés supérieurs d'administration.

GRAND NOMBRE ET DIVERSITÉ DES OCCUPATIONS. On peut se former une idée de l'ampleur et de la complexité du gouvernement quand on examine la grande diversité des emplois dans l'administration. Il n'existe pour ainsi dire aucun métier qui n'y soit représenté. On y retrouve tous les genres de travail, toutes les compétences, tous les degrés de spécialisations techniques, toutes les professions. Le niveau élevé de spécialisation contraste avec la situation qui existait il y a quelques dizaines d'années quand presque tous les employés de la plupart des ministères fédéraux étaient des commis chargés surtout d'un travail d'administration ou de bureau. Aujourd'hui, les nombreux rouages de l'État ont fait déborder le travail des fonctionnaires du domaine de l'administration aux domaines de la recherche, de l'inspection, des services et même de la production.

DOSAGE VARIÉ DES OCCUPATIONS D'UN MINISTÈRE À L'AUTRE. La répartition des occupations varie beaucoup d'un ministère à l'autre selon la nature des charges qui incombent à chaque ministère. Par exemple, le Contrôleur du Trésor compte parmi son personnel un nombre relativement élevé d'employés de bureau. Le ministère des Travaux publics et le Département des impressions et de la papeterie publiques comptent un fort contingent d'hommes de métiers et d'autres travailleurs manuels, alors que le ministère de l'Agriculture comprend une foule de postes professionnels dans ses services de recherche. Certains emplois, tels ceux de bureau, se retrouvent dans la plupart des ministères. D'autres se concentrent surtout dans quelques-uns, comme par exemple ceux d'économistes et d'avocats. Certains emplois spécialisés, comme ceux de météorologistes, n'existent que dans un seul ministère.

NOMBREUSES OCCUPATIONS PARTICULIÈRES À LA FONCTION PUBLIQUE. Si la plupart des occupations dans les services de l'État ressemblent à celles qui existent dans les organismes privés, il en est quelques-unes qui sont exclu-

Tableau 7—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES PAR CLASSE D'OCCUPATION ET PAR SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960

Spécialité	*Nombre d'employés*	*Répartition procentuelle*
1. *Professions*		
a) *Sciences physiques*		
Génie	1,336	1.0
Autres	1,327	1.0
Total	2,663	2.0
b) *Biologie*	1,388	1.1
c) *Sciences médicales*		
Médecine	494	0.4
Nursing	1,753	1.3
Science vétérinaire	408	0.3
Total	2,655	2.0
d) *Droit*	193	0.2
e) *Sciences sociales et autres*		
Enseignement	142	0.1
Diététique	108	0.1
Assistance sociale	95	0.1
Bibliothéconomie	117	0.1
Science économique et statistique	411	0.3
Autres	47	—
Total	920	0.7
Total: professions	7,819	6.0
2. *Administration*		
A—Gestion	1,861	1.4
B—Comptabilité	3,070	2.4
C—Général	11,774	9.0
Total: administration	16,705	12.8
3. *Techniques*	17,124	13.1
Somme partielle (1—3)	41,648	31.9

Tableau 7—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES PAR CLASSE D'OCCUPATION ET PAR SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960—Fin

Spécialité	*Nombre d'employés*	*Répartition procentuelle*
4. *Travail de bureau*		
a) Commis	41,367	31.6
b) Sténographes	13,072	10.1
c) Mécanographes (cartes perforées)	942	0.7
d) Opérateurs d'équipement de bureau	1,063	0.8
e) Standardistes	1,586	1.2
Total: travail de bureau	58,030	44.4
Somme partielle (1–4)	99,678	76.3
5. *Services et entretien*		
a) Métiers	3,714	2.8
b) Magasins et édifices	15,750	12.2
c) Autres	11,418	8.7
Total: services et entretien	30,882	23.7
Total général	130,560	100.0

NOTA: Voir à l'appendice statistique B-3 la ventilation détaillée de la répartition des fonctionnaires par spécialité et par ministère.

sives ou presque au service public, comme les postes de météorologistes, ou certains emplois scientifiques du domaine de l'agriculture. La structure professionnelle et académique du service public tend donc, dans bien des domaines, à différer de celle de l'industrie privée.

PROPORTION ÉLEVÉE D'EMPLOYÉS HAUTEMENT QUALIFIÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE. On trouve un indice du degré de spécialisation dans la fonction publique dans le fait que 28 p. 100 de toutes les occupations (32 p. 100 dans le Service civil, et 36 p. 100 dans les sociétés de la Couronne) peuvent être considérées comme des emplois professionnels, administratifs et techniques requérant des titulaires hautement qualifiés. La plupart de ces postes exigent une formation universitaire ou spécialisée; d'autres exigent en outre des études postscolaires et une expérience considérable. Le graphique 4 donne une idée de l'éventail des postes professionnels, techniques et administratifs. A mesure que la guerre moderne devient de plus en plus technique, les forces armées ont besoin, elles aussi, de spécialistes éminemment compétents, d'ingénieurs, d'hommes de science et de techniciens. Aucun autre employeur ne peut se vanter de retenir dans les cadres de son personnel autant de compétences. On ne retrouve nulle part au Canada un organisme qui possède une pareille équipe de spécialistes.

Graphique 4—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES PAR SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960

PROFESSIONS 6.0%

Sciences physiques	34.1%
Biologie	17.7%
Sciences médicales et nursing	33.9%
Droit	2.5%
Sciences sociales et autres	11.8%

ADMINISTRATION 12.8%

Gestion	11.1%
Comptabilité	18.4%
Général	70.5%

TRAVAIL DE BUREAU 44.4%

Mécanographes (cartes perforées)	1.6%
Mécanographes (équipement de bureau)	1.8%
Standardistes	2.7%
Sténographie	22.5%
Général	71.4%

SERVICES ET ENTRETIEN 23.7%

Métiers	12.0%
Autres	37.0%
Magasins et édifices	51.0%

Tableau 8—CONCENTRATION DES FONCTIONNAIRES* DE LA CLASSE PROFESSIONNELLE PAR MINISTÈRE OU ORGANISME (COMPTANT CENT PROFESSIONNELS OU PLUS)—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	*Nombre de professionnels*	*Pourcentage des professionnels par rapport aux salariés à plein temps*	*Pourcentage par rapport à l'effectif total des professionnels*
1. Conseil de recherches sur les pêcheries..	156	28.8	1.5
2. Conseil national de recherches...............	683	28.1	6.7
3. Agriculture...	1,724	27.9	16.9
4. Mines et Relevés techniques....................	586	25.3	5.8
5. *Defence Construction (1951) Limited*........	90	23.9	0.9
6. Santé et Bien-être social..........................	688	23.7	6.8
7. Conseil de recherches pour la défense....	590	21.2	5.8
8. Justice..	61	19.2	0.6
9. Banque d'expansion industrielle.............	49	18.9	0.5
10. *Atomic Energy of Canada Limited*...........	478	18.2	4.7
11. Nord canadien et Ressources nationales	367	18.1	3.6
12. Anciens combattants................................	2,057	17.9	20.2
13. Secrétariat d'État......................................	107	15.0	1.1
14. Bureau fédéral de la statistique...............	188	11.1	1.8
15. Commission des transports du Canada..	16	10.5	0.2
Quinze ministères et organismes: total	7,840	—	77.1
Autres ministères et organismes: total	2,325	—	22.9
Total: fonction publique.....................	10,165	6.7	100.0

*Fonctionnaires du Service civil et des sociétés de la Couronne seulement.

NOTA: Voir aux appendices statistiques B-1 et B-2 une ventilation plus détaillée.

CONCENTRATION DES COMPÉTENCES DANS CERTAINS MINISTÈRES. Il existe de fortes variations dans le degré d'utilisation des employés hautement qualifiés d'un ministère à l'autre. Ceux-ci tendent à se grouper surtout dans quelques ministères et à se faire plus rares dans le reste du service public. Dans quinze ministères et organismes, les professionnels représentent de 10 à 29 p. 100 (tableau 8) des salariés à plein temps. Sur ces quinze ministères, six réunissent plus de 60 p. 100 des employés professionnels du service public. Les ministères des Affaires des anciens combattants et de l'Agriculture comptent le plus grand nombre d'entre eux. Certains éléments influent sur cet agencement. Les services de certains ministères exigent un nombre relativement élevé d'employés hautement qualifiés, par exemple des médecins au ministère des Affaires des anciens combattants et au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, des avocats au ministère de la Justice et des économistes au Bureau fédéral de la statistique. Dans d'autres ministères ou organismes, une importante activité de recherche exige un grand nombre d'employés professionnels, par exemple, le ministère de l'Agriculture, le ministère des Mines et des Relevés techniques, le Conseil de recherches sur les pêcheries, le Conseil national de recherches et le Conseil de recherches pour la défense. C'est la minorité des ministères qui, à l'instar

du ministère des Postes, recrute presque exclusivement des employés à des niveaux inférieurs et les fait monter aux postes de commande. Étant donné l'élargissement et la complexité croissante de la fonction publique, ces ministères pourront souffrir d'une pénurie d'employés très qualifiés dont ils auront besoin.

Évolution de la structure des occupations dans la fonction publique

9 Une évolution des plus importantes en matière de personnel pendant les dernières décennies a été la modification quantitative et qualitative des cadres de la fonction publique et des établissements privés. Bien que les changements soient en cours depuis plusieurs années, leur rythme s'est récemment accéléré. Leur caractère graduel et cumulatif tend à cacher leur importance véritable. Les données historiques sur la structure changeante des occupations au service public sont sommaires, mais, mises ensemble, les miettes de renseignements provenant de différentes sources, laissent entrevoir les conséquences de cette évolution.

10 L'évolution la plus frappante dans le domaine de l'emploi a été l'engagement accru de personnes hautement qualifiées, surtout dans les groupes professionnels, techniques et administratifs. En 1914, les travaux dans la fonction publique étaient surtout d'ordre administratif et étaient confiés à un nombre imposant de commis, un nombre proportionnel de chefs de bureau et un nombre restreint d'administrateurs supérieurs. En 1930, un nombre considérable d'employés techniques et professionnels avaient déjà été recrutés, mais ils ne formaient encore qu'une faible minorité. Depuis lors, ces groupes se sont gonflés sensiblement, tant en chiffres absolus que proportionnels. Depuis 1930, le triplement des effectifs de l'administration s'est accompagné d'un quadruplement du nombre des employés professionnels. Il s'est produit en même temps des augmentations relativement plus fortes dans le groupe des agents d'administration et des agents techniques. Par exemple, les agents techniques, qui ont connu la croissance la plus rapide, ont augmenté en nombre de près de 60 p. 100 entre 1950 et 1960.

11 Cette statistique tend à être en dessous de la réalité. Comme on l'a déjà vu, ces dernières années on a retenu de plus en plus de services professionnels. En outre, nombre de postes professionnels et techniques demeurent sans titulaires alors que d'autres ont été remplis par des employés de classes inférieures. Enfin, il ne faut pas passer sous silence les étudiants d'universités qui, chaque été, viennent combler les cadres professionnels. En 1960, plus de 1,200 étudiants ont été engagés dans le cadre du programme universitaire d'emplois d'été.

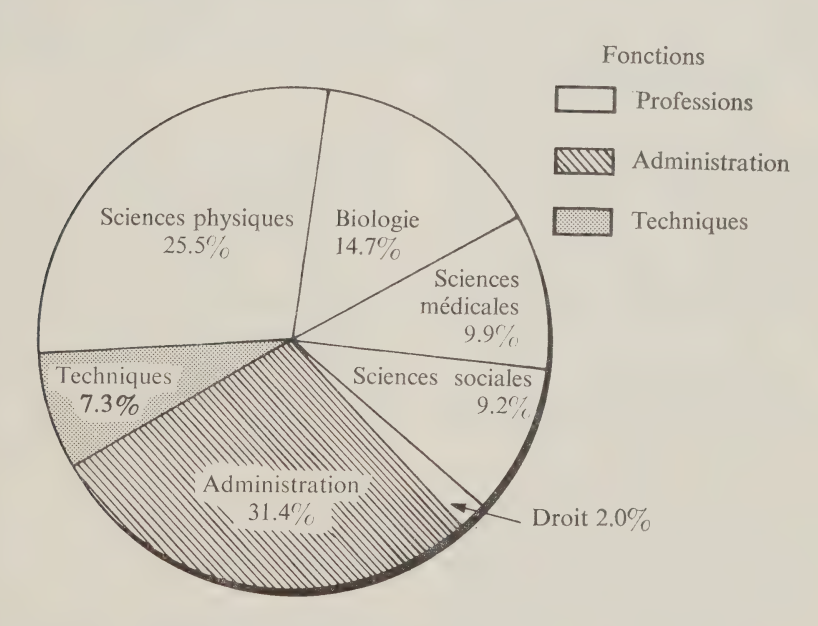
12 L'évolution qualitative de certains postes dans chacun des vastes groupes d'occupations a probablement eu des répercussions plus marquées que les mouvements quantitatifs qu'on vient de noter. Bien des catégories d'emplois, si elles n'ont pas été éliminées, ont subi des modifications fondamentales. Le degré d'aptitude et d'instruction de base exigé des employés de toutes les classes a été relevé. Par exemple, nombre d'occupations professionnelles exigent maintenant des études postscolaires de perfectionnement et une formation spécialisée. Dans le domaine des travaux de bureau également, de nouvelles occupations se créent et les exigences en matière d'aptitude évoluent à mesure que de nouveaux appareils mécaniques et électroniques sont adaptés au travail de bureau et que de nouvelles techniques sont appliquées. Il en résulte que la proportion d'emplois de bureau ordinaires a fléchi, alors que celle des mécanographes et des techniciens de bureau a augmenté.

13 Le progrès rapide du dépouillement électronique des données et son application au fonctionnement des grands travaux de l'ad-

ministration accentuera davantage ces tendances. Parmi les nouveaux emplois, beaucoup sont des postes de techniciens. Ils correspondent à l'accroissement du nombre des techniciens dans le domaine de la production. Une évolution qualitative analogue commence à toucher les métiers de la fonction publique. Le besoin croissant d'aptitudes et de formation spécialisées oblige beaucoup d'hommes de métier à posséder une connaissance plus vaste de leur domaine. Par exemple, bien des électriciens doivent posséder une connaissance générale de l'électronique afin de pouvoir se charger de l'entretien de l'équipement électronique qui s'implante toujours davantage. Ces exemples significatifs montrent bien l'évolution que subissent nombre d'occupations du service public.

14 Les modifications dans le dosage des occupations et les exigences quant aux aptitudes au sein de l'administration sont conformes à celles qui se sont produites à un rythme rapide dans l'économie générale. Les employés hautement qualifiés des groupes administratif, professionnel et technique ont augmenté à un rythme deux fois plus rapide que les employés de bureau. La proportion des employés manuels (notamment les non-spécialisés ou les semi-spécialisés) a beaucoup baissé. Durant les années cinquante, les employés professionnels et techniques ainsi que les employés de bureau sont passés de 31 p. 100 de la population active totale du Canada à 40 p. 100. De même, dans le Service civil du Royaume-Uni, le nombre d'employés des classes professionnelles, scientifiques et techniques a augmenté plus de six fois depuis 1939.

Graphique 5—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES POSSÉDANT UN DIPLÔME UNIVERSITAIRE PAR SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960



TOTAL—9,485 diplômés d'université

Tableau 9—NIVEAU DE SCOLARITÉ DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—PAR CATÉGORIE DE DIPLÔME UNIVERSITAIRE—SEPTEMBRE 1960

	Diplôme universitaire				*Pourcentage des diplômés universitaires par rapport à l'effectif à plein temps*
	Baccalauréat	*Maîtrise*	*Doctorat*	*Total*	
1. *Service civil*	6,633	1,886	966	9,485	7.3
2. *Employés soustraits à la Loi sur le service civil*					
a) dans les ministères (salariés)	427	82	17	526	3.2
b) dans les sociétés de la Couronne					
(i) Sociétés de mandataire	609	91	113	813	8.5
(ii) Sociétés de propriétaire	288	18	6	312	9.3
(iii) Autres sociétés de la Couronne	89	26	1	116	12.0
(iv) Sociétés de ministère et conseils statutaires	808	407	581	1,796	27.6
Total: sociétés de la Couronne	1,794	542	701	3,037	14.9
3. *Total*	8,854	2,510	1,684	13,048	7.0

NOTA: Voir à l'appendice statistique C une ventilation détaillée par ministère des diplômés universitaires dans la fonction publique.

DIPLÔMÉS D'UNIVERSITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

15 Le nombre imposant de fonctionnaires qui possèdent des diplômes d'université montre à quel point l'administration attire des employés hautement qualifiés. La statistique de ces éléments académiques est réunie dans le graphique 5 et les tableaux 9 et 10. On trouvera ci-dessous certaines généralités fondées sur l'analyse de ces données.

NOMBRE ET PROPORTION DES DIPLÔMÉS D'UNIVERSITÉ. En septembre 1960, environ 13,000 fonctionnaires, soit 7 p. 100 de l'ensemble de l'administration, possédaient des diplômes d'université (tableau 9). Ces renseignements sont fondés sur un relevé effectué par le Bureau d'étude des traitements de la Commission du service civil auprès de 20,000 fonctionnaires des catégories où le diplôme universitaire est considéré comme obligatoire ou important. Un nombre inconnu de fonctionnaires d'autres catégories sont également diplômés d'université. C'est pourquoi le chiffre de 7 p. 100 ne donne pas une idée suffisante de la proportion des employés qui possèdent des diplômes. Toutes proportions gardées, les plus fortes concentrations de diplômés—plus du quart—se retrouvent dans les corporations de ministère et dans les commissions statutaires, et reflètent les besoins de personnel du Conseil national de recherches, du Conseil de recherches pour la défense et du Conseil de recherches sur les pêcheries, tous trois compris dans ces catégories.

GRAND NOMBRE D'EMPLOYÉS AYANT DES DIPLÔMES POSTSCOLAIRES. Il faut noter que les fonctionnaires ayant des diplômes supérieurs sont très nombreux. Sur le total, environ 13,000 possèdent des diplômes universitaires, plus de 2,500 ont une licence et près de 1,720 un doctorat. Les employés ayant leur doctorat sont particulièrement nombreux au ministère de l'Agriculture (432), au Conseil national de recherches (325), au ministère des Mines et des Relevés techniques (198), au Conseil de recherches pour la défense (178) et à l'*Atomic Energy of Canada Limited* (110).

VARIATION DES PROPORTIONS DE DIPLÔMÉS UNIVERSITAIRES DANS LES MINISTÈRES. La proportion des diplômés universitaires varie d'un ministère à l'autre. Elle suit d'assez près la composition des effectifs selon les fonctions déchargées. Par exemple, pour ce qui est des ministères proprement dits, elle va de 23.1 p. 100 de l'effectif au ministère de l'Agriculture à 0.1 p. 100 au ministère des Postes; quant aux sociétés de la Couronne et aux autres organismes, elle va de plus de 35 p. 100 dans les services comme le Conseil de recherches sur les pêcheries du Canada à presque zéro dans certains autres.

SPÉCIALISATION PROFESSIONNELLE. Sur les 9,485 employés du Service civil proprement dit qui ont des diplômes universitaires, 31 p. 100 appartiennent aux catégories administratives, 7 p. 100 aux branches techniques et 61 p. 100 à la catégorie des professions libérales (tableau 10 et graphique 5). Voici les pourcentages, par catégorie, des diplômés dans les professions libérales: sciences physiques 25 p. 100, biologie 15 p. 100, médecine 10 p. 100, droit 2 p. 100, sciences sociales et autres 9 p. 100.

ACCESSION AUX POSTES SUPÉRIEURS. D'après les données statistiques, l'accession aux postes supérieurs de l'administration dépend beaucoup du degré supérieur d'instruction des employés. Les employés non diplômés qui occupent des emplois inférieurs accèdent de plus en plus difficilement aux emplois supérieurs. Dans les catégories d'emploi correspondant à un traitement maximum de $15,000 et plus, 80 p. 100 des employés sont des diplômés universitaires; et plus ces employés sont jeunes, plus il est probable qu'ils possèdent un diplôme universitaire (tableau 11). Dans les catégories de l'échelon immédiatement inférieur où le traitement maximum est de $12,500 ou de $13,500, 71 p. 100 des employés sont des diplômés universitaires et ici aussi la proportion des diplômés va de pair avec la jeunesse des employés (tableau 12). Cet état de choses marque bien l'évolution qui se produit dans la préparation des sujets aux positions supérieures. Autrefois, la compétence s'acquérait par une sorte «d'apprentissage» dans l'emploi même. Maintenant, c'est à l'université que la majorité des employés se sont préparés à accéder éventuellement aux emplois supérieurs.

FORTE TENDANCE EN FAVEUR DES DIPLÔMÉS SPÉCIALISÉS. Le Service civil a fortement tendance à favoriser le candidat dont la formation universitaire a une valeur pratique immédiate. Il donnera presque toujours la préférence à celui qui peut prouver sa compétence pour un travail particulier. Le système de classement a pour effet d'isoler nettement chaque emploi des autres, mettant ainsi l'accent sur les qualifications particulières exigées pour un ensemble de tâches déterminées. Dans le recrutement et l'avancement, on attache beaucoup d'importance aux «qualifications et aptitudes spéciales».

AUTRES CARACTÉRISTIQUES DU PERSONNEL DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

16 Les grandes lacunes dans la documentation dont on dispose sur le personnel complique l'analyse d'autres caractéristiques importantes dans la fonction publique. Par exemple, on possède peu de renseignements sur des éléments tels que la durée du service, les absences, les accidents, la maladie, les

Tableau 10—NIVEAU DE SCOLARITÉ DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—DIPLÔME UNIVERSITAIRE PAR CLASSE D'OCCUPATION ET PAR SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960

	Diplôme universitaire				*Répartition procentuelle*			
	Baccalauréat	*Maîtrise*	*Doctorat*	*Total*	*Baccalauréat*	*Maîtrise*	*Doctorat*	*Total*
1. *Professions*								
a) Sciences physiques								
Génie	1,084	94	13	1,191	16.3	5.0	1.4	12.6
Autres	690	300	238	1,228	10.4	15.9	24.6	12.9
Total	1,774	394	251	2,419	26.7	20.9	26.0	25.5
b) Biologie	442	459	492	1,393	6.7	24.3	50.9	14.7
c) Sciences médicales								
Médecine	478	—	—	478	7.2	—	—	5.1
Nursing	19	1	—	20	0.3	—	—	0.2
Science vétérinaire	435	1	2	438	6.5	—	0.2	4.6
Total	932	2	2	936	14.0	—	0.2	9.9
d) Droit	157	19	5	181	2.4	1.0	0.5	1.9
e) Sciences sociales et autres								
Enseignement	26	57	56	139	0.4	3.0	5.9	1.5
Diététique	92	3	—	95	1.4	0.2	—	1.0
Assistance sociale	34	35	—	69	0.5	1.9	—	0.7
Bibliothéconomie	92	19	4	115	1.4	1.0	0.4	1.2
Science économique et statistique	241	142	35	418	3.6	7.6	3.6	4.4
Autres	16	26	9	51	0.3	1.4	0.9	0.5
Total	501	282	104	887	7.6	15.1	10.8	9.3
Total: professions	3,806	1,156	854	5,816	57.4	61.3	88.4	61.3

2. *Administration*								
A—Gestion	818	320	68	1,206	12.3	17.0	7.0	12.7
B—Comptabilité	593	144	1	738	9.0	7.6	0.1	7.8
C—Général	825	183	25	1,033	12.4	9.7	2.6	10.9
Total: administration	2,236	647	94	2,977	33.7	34.3	9.7	31.4
3. *Techniques*	591	83	18	692	8.9	4.4	1.9	7.3
Total général	6,633	1,886	966	9,485	100.0	100.0	100.0	100.0

NOTA: Voir à l'appendice statistique C une ventilation détaillée par spécialité des diplômés universitaires dans la fonction publique.

Tableau 11—RÉPARTITION PROCENTUELLE DES FONCTIONNAIRES OCCUPANT UN EMPLOI CLASSIFIÉ (EMPLOIS MÉDICAUX EXCLUS) COMPORTANT UN TRAITEMENT MAXIMUM D'AU MOINS $15,000 PAR GROUPE D'ÂGE ET PAR CATÉGORIE DE DIPLÔME UNIVERSITAIRE—30 SEPTEMBRE 1960

Groupe d'âge	*Niveau universitaire atteint*			*Total des diplômés universitaires*	*Autres*	*Total*
	Baccalauréat	*Maîtrise*	*Doctorat*			
30–34	77.8	22.2	—	100.0	—	100.0
35–39	76.5	17.6	5.9	100.0	—	100.0
40–44	51.6	32.3	3.2	87.1	12.9	100.0
45–49	37.5	34.7	13.9	86.1	13.9	100.0
50–54	43.7	16.7	14.6	75.0	25.0	100.0
55–59	47.0	18.4	12.2	77.6	22.4	100.0
60–64	24.4	17.1	19.5	61.0	39.0	100.0
65–69	28.6	14.2	28.6	71.4	28.6	100.0
Ensemble des groupes	43.4	23.7	12.8	79.9	20.1	100.0

Tableau 12—RÉPARTITION PROCENTUELLE DES FONCTIONNAIRES OCCUPANT UN EMPLOI DE LA CLASSE B (EMPLOIS MÉDICAUX EXCLUS) COMPORTANT UN TRAITEMENT MAXIMUM DE $12,500 OU DE $13,500 PAR GROUPE D'ÂGE ET PAR CATÉGORIE DE DIPLÔME UNIVERSITAIRE—30 SEPTEMBRE 1960

Groupe d'âge	*Niveau universitaire atteint*			*Total des diplômés universitaires*	*Autres*	*Total*
	Baccalauréat	*Maîtrise*	*Doctorat*			
30–34	25.0	25.0	37.5	87.5	12.5	100.0
35–39	47.4	14.0	28.1	89.5	10.5	100.0
40–44	44.6	18.2	21.5	84.3	15.7	100.0
45–49	38.2	14.0	14.0	66.2	33.8	100.0
50–54	39.7	10.7	15.7	66.1	33.9	100.0
55–59	31.0	16.0	16.0	63.0	37.0	100.0
60–64	40.5	6.8	17.6	64.9	35.1	100.0
65–69	33.3	20.0	6.7	60.0	40.0	100.0
Ensembles des groupes	39.4	13.9	17.9	71.2	28.8	100.0

aptitudes complémentaires et la connaissance des langues. Dans d'autres domaines, les renseignements sont incomplets à bien des égards. Ainsi, il n'existe pas de décomposition utile de l'âge des fonctionnaires par emploi et par sexe, de sorte qu'on ne peut que tracer les grandes lignes de certaines caractéristiques pour lesquelles on possède des informations.

Répartition selon l'âge

17 La répartition selon l'âge dans le service public varie d'un groupe à l'autre. L'âge médian est, au Service civil, de 41.1 ans; chez les «salariés soustraits à la loi», de 35.7 ans; dans les sociétés de la Couronne, de 40.5 ans; chez les employés payés aux taux régnants,

de 44.2 ans. Dans l'ensemble, au Service civil les femmes sont relativement plus jeunes que les hommes. L'âge médian des hommes est de 42 ans et celui des femmes de 37.8 ans.

18 Dans l'administration, le manque de régularité dans la courbe des âges vient de ce que l'engagement des employés s'est fait inégalement au cours des années. De 1932 à 1938, très peu de fonctionnaires ont été engagés, mais par contre, le personnel s'est accru rapidement durant la seconde guerre mondiale et durant les premières années d'après-guerre. Ce déséquilibre complique l'administration du personnel du fait que tout un groupe de fonctionnaires prennent leur retraite en même temps et qu'il faut les remplacer. Il faudrait chercher à réaliser un décalage plus harmonieux de l'âge des employés, de façon à obtenir une meilleure assise de jeunes fonctionnaires pour remplir les cadres au fur et à mesure des départs, et pour assurer la relève des postes supérieurs.

19 Les importantes différences, d'un ministère à un autre, dans la répartition selon l'âge des employés correspondent à la durée d'existence des ministères, à la composition de leurs effectifs selon les catégories d'emploi, à leur ligne de conduite et à leur pratique en matière d'administration du personnel. Dans les ministères proprement dits, l'âge médian varie entre 46.5 ans (Travaux publics), 44.7 ans (Affaires des anciens combattants), 36 ans (Mines et Relevés techniques), 36.8 (Affaires extérieures) et 37.3 ans (Nord canadien).

20 Les mêmes variations de la répartition des effectifs selon l'âge apparaissent dans les sociétés de la Couronne.

21 Au sein des ministères, on retrouve des variations importantes dans la répartition du personnel supérieur selon l'âge (voir le tableau 13). Une forte proportion (30 p. 100 environ) des hauts fonctionnaires ont 55 ans et plus. Dans les positions intermédiaires, les fonctionnaires appartenant à ce groupe d'âge sont presque aussi nombreux. D'ici dix ans, par conséquent, le remplacement des cadres supérieurs présentera des difficultés, et il serait sage de prendre des mesures dès maintenant pour répartir de façon plus égale dans l'ensemble de l'administration les employés susceptibles d'occuper maintenant ou plus tard des postes administratifs supérieurs. La mutation planifiée du personnel d'un ministère à l'autre est le moyen tout indiqué d'y parvenir.

Graphique 6—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES SELON LE TRAITEMENT—SEPTEMBRE 1960

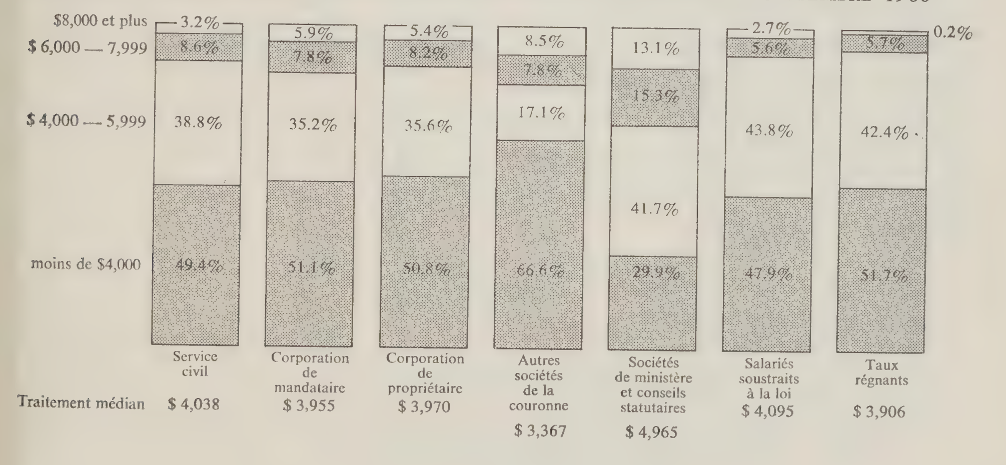


Tableau 13—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES OCCUPANT UN EMPLOI DE LA CLASSE A (COMPORTANT UN TRAITEMENT MAXIMUM DE $15,000 ET PLUS) PAR MINISTÈRE ET PAR ÂGE (GROUPES DE CINQ ANS)—30 SEPTEMBRE 1960

Ministère	*Groupes d'âge*								*Total*
	30-34	*35-39*	*40-44*	*45-49*	*50-54*	*55-59*	*60-64*	*65-69*	
	Nombre de fonctionnaires								
Affaires des anciens combattants....	1	5	6	12	17	11	9	2	63
Affaires extérieures..........................	—	—	6	19	6	11	9	2	53
Agriculture..	—	—	—	3	1	2	2	3	11
Assurances...	—	—	2	—	1	—	—	—	3
Bureau fédéral de la statistique........	—	—	—	2	1	—	1	—	4
Citoyenneté et Immigration.............	—	—	1	—	—	—	3	—	4
Commerce..	—	2	3	2	3	8	3	—	21
Commission d'assurance-chômage..	—	—	1	—	1	2	—	—	4
Commission des transports du Canada..	—	—	—	3	—	1	1	—	5
Commission du service civil...........	—	—	2	3	1	—	—	—	6
Conseil privé.......................................	—	—	2	1	—	1	1	—	5
Contrôleur du Trésor.......................	—	—	—	—	2	1	—	—	3
Défense nationale..............................	—	—	—	3	1	3	2	—	9
Finance...	—	2	4	4	4	2	—	—	16
Justice..	8	6	3	4	1	—	—	—	22
Mines et Relevés techniques............	—	—	—	3	2	—	2	—	7
Nord canadien et Ressources nationales..	—	2	—	1	—	4	1	—	8
Pêcheries...	—	—	1	2	—	2	—	—	5
Postes..	—	—	1	1	2	1	2	—	7
Production de la défense.................	—	2	3	4	4	1	1	—	15
Revenu national—Division de l'impôt..	—	—	1	4	3	3	1	—	12
Revenu national—douanes et accise..	—	—	—	2	2	1	1	—	6
Santé et Bien-être..............................	—	3	4	8	10	2	5	1	33
Secrétariat d'État..............................	—	—	1	—	1	—	1	—	3
Transports...	—	1	—	7	1	1	4	1	15
Travail..	—	1	—	1	2	—	—	—	4
Travaux publics..................................	—	—	—	2	3	3	—	—	8
Autres ministères comptant moins de trois fonctionnaires.................	1	1	—	—	1	1	3	—	7
Total: ensemble des ministères.	10	25	41	91	70	61	52	9	359

Tableau 14—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES SELON LE TRAITEMENT—EMPLOYÉS À PLEIN TEMPS—SEPTEMBRE 1960

Traitement	*Service civil*				*Sociétés de la Couronne*				*Employés soustraits à la Loi sur le service civil*				*Employés rémunérés aux taux régnants*			
	Hommes	*Femmes*	*Total*	*Répartition procentuelle*	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Répartition procentuelle*	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Répartition procentuelle*	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Répartition procentuelle*
Moins de $2,000	455	516	971	0.7	36	140	176	0.8	368	364	732	4.5	1,290	2,170	3,460	16.4
$ 2,000– 3,999	34,382	28,969	63,351	48.7	5,715	3,258	8,973	44.0	5,310	1,753	7,063	43.4	5,767	1,680	7,447	35.3
$ 4,000– 5,999	44,299	6,439	50,738	38.8	6,632	785	7,417	36.0	6,279	843	7,122	43.8	8,886	73	8,959	42.4
$ 6,000– 7,999	10,746	425	11,171	8.6	1,997	90	2,087	10.2	812	104	916	5.6	1,207	—	1,207	5.7
$ 8,000– 9,999	2,411	34	2,445	1.8	763	9	772	4.8	176	9	185	1.1	—	—	—	—
$10,000–11,999	898	14	912	0.7	468	7	475	2.3	74	—	74	0.5	42	—	42*	0.2
$12,000–13,999	623	6	629	0.5	259	2	261	1.2	91	—	91	0.6	—	—	—	—
$14,000–15,999	254	1	255	0.2	95	—	95	0.4	21	—	21	0.1	—	—	—	—
$16,000–17,999	70	—	70	—	44	—	44	0.2	22	2	24	0.2	—	—	—	—
$18,000–19,999	18	—	18	—	9	—	9		20	—	20	0.1	—	—	—	—
$20,000–21,999	—	—	—	—	9	—	9	0.1	16	—	16	0.1	—	—	—	—
$22,000–23,999	—	—	—	—	3	—	3		2	—	2		—	—	—	—
$24,000 et plus	—	—	—	—	3	—	3		—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	94,156	36,404	130,560	100.0	16,033	4,291	20,324	100.0	13,191	3,075	16,266[1]	100.0	17,192	3,923	21,115	100.0
TRAITEMENT MÉDIAN	$4,553	3,221	4,038		$4,683	3,231	4,273		$4,292	3,339	4,095		$4,358	moins de 2,000	3,906	

*$10,000 et plus.

[1]A l'exception de 37 hommes et de 34 femmes employés à l'étranger par le ministère de la Défense nationale et pour lesquels les données manquent.

22 L'âge moyen du personnel engagé ces dernières années par le Service civil paraît avoir augmenté. Les personnes d'un certain âge peuvent être des sujets très précieux; elles apportent en effet leur expérience, leurs connaissances et un jugement mûri dont l'administration a grand besoin. Toutefois, engagées en trop grand nombre, ces personnes posent des problèmes particuliers à la direction du personnel.

Répartition des employés par groupe de traitements

23 Les rémunérations versées par le service public étant traitées dans une autre partie du rapport, nous nous contenterons ici de généralités sur la répartition des employés par groupe de traitements (tableau 14 et graphique 6).

24 Voici les traitements médians des principaux groupes d'employés du service public:

Service civil	$4,038
Corporations de mandataire	$3,955
Corporations de propriétaire	$3,970
Autres sociétés de la Couronne	$3,367
Sociétés de ministère et conseils statutaires	$4,965
Salariés soustraits à la loi	$4,095
Employés aux taux régnants	$3,906

La moyenne de traitement relativement élevée ($4,965) des sociétés de ministère et des conseils statutaires est due à la forte proportion des professions libérales—dans la recherche scientifique en particulier—groupées dans les organismes de cette catégorie. Par ailleurs, la moyenne de traitement relativement basse ($3,422) des «autres sociétés de la Couronne» est attribuable au grand nombre de commis de bureau qui y travaillent.

25 La moitié des fonctionnaires gagnent moins de $4,000 par an, et 3.2 p. 100 seulement gagnent $8,000 et plus. La proportion des employés gagnant $8,000 et plus est plus forte dans les différentes sociétés de la Couronne que dans le Service civil. Quarante-deux employés rémunérés aux taux régnants gagnent plus de $10,000 par année. En septembre 1960, pas un seul employé du Service civil (à l'exclusion des sous-ministres) ne gagnait plus de $20,000 par an, alors que dans les sociétés de la Couronne, 40 personnes gagnaient $24,000 et plus.

26 Le traitement médian des femmes au Service civil est de $3,221, alors qu'il est de $4,553 pour les hommes; ceci révèle un état de fait répandu dans l'ensemble de l'administration. Environ 80 p. 100 des femmes au Service civil gagnent moins de $4,000, ce qui s'explique du fait que la plupart d'entre elles sont employées de bureau.

Anciens combattants dans l'administration fédérale

27 Environ 40 p. 100 des fonctionnaires sont des anciens combattants. Aux États-Unis, la proportion était d'environ 50 p. 100 en 1958.

28 Dans l'administration canadienne, la proportion des anciens combattants est d'environ 50 p. 100 aux Affaires des anciens combattants, au Revenu national (douane et accise) et à la Citoyenneté et l'Immigration; elle tombe jusqu'à 4 p. 100 dans la Gendarmerie royale (Service civil seulement); elle est de 16 p. 100 au Bureau fédéral de la statistique et au Revenu national (impôt) et de 19 p. 100 dans les pénitenciers. (Ces chiffres englobent tous les employés qui ont servi dans l'une ou l'autre des guerres mondiales, que la préférence accordée en vertu du service de guerre ait été invoquée ou non).

29 Dans les sociétés de la Couronne, la proportion varie aussi de presque 50 p. 100 dans l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent à 39 p. 100 dans la Société d'assurance des crédits à l'exportation, 36 p. 100 dans l'*Atomic Energy of Canada Ltd*, 5 p. 100 dans la Commission canadienne du blé, 7 p. 100 dans la Corporation commerciale

Tableau 15—L'INCIDENCE DE LA PRÉFÉRENCE POUR SERVICE DE GUERRE SUR LES NOMINATIONS DE FONCTIONNAIRES EN 1946, 1955 et 1960

	1960		*1955*		*1946*	
Ministère ou organisme	*Nombre de bénéficiaires*	*% Nominations*	*Nombre de bénéficiaires*	*% Nominations*	*Nombre de bénéficiaires*	*% Nominations*
Affaires des anciens combattants	286	15.8	314	20.5	9,817	66.4
Affaires extérieures	18	10.5	9	5.7	133	44.0
Agriculture	44	4.4	79	8.2	446	33.7
Archives publiques	1	4.8	2	28.6	4	20.0
Assurance-chômage	71	6.5	116	8.4	2,782	52.4
Assurances	—	—	—	—	7	35.0
Bibliothèque nationale	—	—	—	—	—	—
Bureau de l'auditeur général	1	8.3	—	—	14	37.8
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	—	—	—	—	—	—
Bureau du commissaire des pénitenciers	—	—	—	—	—	—
Chambre des communes	3	21.4	—	—	2	100.0
Citoyenneté et Immigration	28	7.0	71	19.8	—	—
Commerce	40	7.5	58	12.3	571	39.8
Commission maritime canadienne	—	—	—	—	—	—
Commission mixte internationale	—	—	—	—	—	—
Commission du service civil	—	—	4	3.4	145	34.4
Commission du tarif	—	—	—	—	—	—
Commission des transports aériens	—	—	1	33.3	11	45.8
Commission des transports du Canada	—	—	—	—	5	33.3
Conseil privé	6	26.1	—	—	1	6.3
Défense nationale	487	11.7	1,178	16.3	5,446	52.3
Directeur général des élections	4	21.1	—	—	—	—
Finances	13	1.9	22	3.2	2,621	60.1
Galerie nationale	6	26.1	—	—	—	—
Gendarmerie royale	—	—	3	1.6	28	19.9
Impressions et papeterie	6	4.3	28	13.9	94	61.8
Justice	2	2.4	3	6.8	20	42.6
Maître de poste	9	6.8	29	35.8	59	48.0
Mines et Relevés techniques	12	1.5	26	4.0	—	—
Monnaie royale	—	—	—	—	—	—
Nord canadien et Ressources	28	4.5	36	10.2	—	—
Office fédéral du charbon	—	—	—	—	—	—
Office national de l'énergie	1	8.3	—	—	—	—
Pêcheries	16	9.8	33	22.4	28	50.9
Postes	409	16.2	551	16.4	4,017	79.5
Production de la défense	11	6.8	20	9.7	—	—
Revenu national (douanes et accise)	70	10.9	135	17.6		
					863	80.0
Revenu national (div. de l'impôt)	19	1.4	44	2.0		
Santé et Bien-être	24	4.9	43	8.6	435	51.7
Secrétariat d'État	1	1.2	3	3.0	27	31.6
Secrétariat du gouverneur général	—	—	—	—	—	—
Sénat	1	20.0	—	—	—	—
Transports	241	14.9	208	18.3	847	44.3
Travail	1	1.2	9	11.4	107	26.9
Travaux publics	210	25.8	329	38.8	618	61.7
Total	2,069	10.3	3,354	14.0	29,148	59.1

canadienne et 10 p. 100 à Radio-Canada, à la Banque du Canada et au Conseil de recherches sur les pêcheries.

30 Le nombre des nominations faites en vertu de la préférence accordée pour service de guerre s'est abaissé de 59.1 p. 100 des nouvelles nominations en 1946 à 10.3 p. 100 en 1960 (tableau 15). Dans les ministères, la proportion des nominations effectuées en vertu de la préférence due au service de guerre a beaucoup varié au cours des années. C'est dans les ministères occupant beaucoup de travailleurs non qualifiés ou semi-qualifiés qu'elle a été la plus forte. Lors des nominations de ces travailleurs, la préférence due au service de guerre est souvent le facteur déterminant. La proportion la plus forte se remarque aux ministères des Affaires des anciens combattants, de la Défense nationale, des Postes et à la Commission d'assurance-chômage. Cette préférence a fait qu'un grand nombre d'emplois de commis de bureau normalement occupés par des femmes ont été accordés à des hommes.

Roulement du personnel

31 Pour juger de la valeur des principes et de la pratique en matière de gestion du personnel, il est très utile de suivre de près le roulement du personnel. Malheureusement, les grandes lacunes de la documentation empêchent d'examiner de façon approfondie le roulement dans la fonction publique.

32 Un grand nombre d'employés quittent l'administration de leur propre chef: 9,730 en 1960. Cette même année, les décès, les cas d'invalidité et les retraites se sont chiffrés par 8,999.

33 Le pourcentage annuel des départs de l'administration s'est abaissé de 16.1 p. 100 en 1953 à 10.5 en 1960. Cet abaissement—celui des trois dernières années surtout—est le corollaire d'un décroissement de la demande de main-d'œuvre dans le secteur privé et du redressement des traitements des fonctionnaires. En l'absence de données comparatives, on peut penser toutefois que les taux de roulement du service sont généralement inférieurs à ceux de l'industrie privée.

34 Il n'est pas surprenant que les occupations exigeant une formation spécialisée et de l'expérience, et faisant l'objet d'une forte demande de personnel en dehors de l'administration, enregistrent les taux de roulement les plus marquants. Ainsi un grand nombre d'ingénieurs et de scientifiques, de jeunes évaluateurs et de jeunes avocats, par exemple, quittent l'administration pour s'établir à leur propre compte ou pour entrer dans un bureau de conseils. Deux facteurs contribuent à un taux de roulement élevé: ce sont le mariage pour les femmes célibataires et la grossesse pour les jeunes femmes mariées. Les départs de travailleurs qualifiés, exception faite de ceux qui sont mentionnés ci-haut, ne semblent pas excessivement nombreux. La difficulté de l'administration consiste plutôt à recruter suffisamment de personnel hautement qualifié.

35 Dans quelques ministères et dans quelques emplois, c'est l'insuffisance du roulement plutôt que la mobilité excessive du personnel qui présente un problème. La grande importance attachée à la stabilité et à la sécurité est quelquefois préjudiciable au bon rendement. Dans les sciences et la recherche, par exemple, le roulement du personnel est utile lorsqu'il s'accompagne d'un roulement d'idées. Les avantages peuvent même surpasser les inconvénients. Il faut trouver le juste milieu entre un personnel trop statique et des taux de roulement trop élevés; cet équilibre varierait d'une catégorie d'emplois à l'autre.

Employés de langue française dans la fonction publique

36 La proportion des employés parlant français couramment varie beaucoup dans l'administration suivant les endroits, le genre

de travail, le ministère ou la société. La proportion, fondée sur une documentation incomplète, varierait de presque 40 à 18 p. 100. Plusieurs ministères enregistrent un pourcentage de 20 à 25. Dans les emplois désignés en gros comme administratifs, les pourcentages sont plus faibles et vont de 28 à 2, alors que dans le groupe des «salariés soustraits à la loi», ils vont de 100 p. 100 à des chiffres très bas. Le groupe des salariés aux taux régnants compte de nombreux travailleurs de langue française (jusqu'à deux tiers dans quelques ministères, proportion qui s'abaisse beaucoup dans d'autres). La proportion des employés de langue française des sociétés de la Couronne présente les mêmes variations marquées.

3

STATISTIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE L'ÉTAT

1 Étant donné l'étendue et la complexité de la fonction publique de nos jours, une connaissance précise des ressources humaines du service public est nécessaire pour la bonne gestion du personnel. L'examen des données révèle toutefois que l'administration ne dispose pas des moyens nécessaires pour bien connaître ses ressources humaines. Une telle connaissance permettrait de répondre aux exigences courantes de l'administration du personnel, d'élaborer une ligne de conduite, d'effectuer la planification et les recherches en matière de main-d'œuvre et d'assurer le contrôle et la coordination des effectifs. En analysant la documentation actuelle sur la main-d'oeuvre de l'administration, on constate qu'elle doit absolument établir une documentation plus systématique et bien s'en servir.

ÉVALUATION

2 L'insuffisance des données sur la main-d'œuvre peut être attribuée à certaines difficultés fondamentales. Dans la plupart des ministères et organismes centraux, on n'a pas suffisamment compris la valeur des analyses statistiques comme instrument de gestion du personnel. Ce n'est que récemment que le secteur privé s'est intéressé à ces données, mais il est étonnant que l'utilité de ces informations n'ait pas encore été reconnue dans l'administration.

3 A cet égard, l'absence d'un organisme central chargé de recueillir les données essentielles sur la main-d'œuvre est un gros désavantage. Jusqu'ici, la Commission du service civil ne s'en est pas occupée de façon suivie et poussée. Le Bureau fédéral de la statistique, qui a examiné quelques questions dans ce domaine depuis 1952, est à même de fournir le nombre et certaines caractéristiques des fonctionnaires. Mais les données sur les fonctions de la Commission du service civil, telles que le recrutement, le roulement, les nominations, etc., ne sont pas dressées de manière systématique. La Commission du service civil, qui reçoit de nombreuses formules, ne semble guère apprécier la valeur statistique des renseignements qu'elles contiennent; pourtant, c'est là une matière toute trouvée pour analyser la gestion du personnel. On ignore, par exemple, le nombre de fonctionnaires diplômés d'universités qui sont nommés chaque année.

4 Il a fallu recueillir à des endroits fort différents les renseignements concernant la structure du Service civil. On a tiré des analyses faites par le Bureau d'étude des traitements certains renseignements très fouillés et très utiles. Le bureau du Contrôleur du Trésor a recueilli des données sur le coût de la main-d'œuvre et sur d'autres postes des dépenses de l'État.

5 A cause de la variété des concepts et des normes employés par différentes sources, on n'obtient qu'une idée assez confuse de la statistique de la main-d'œuvre dans l'administration. Les données ne sont pas analogues selon les années, même à l'intérieur des ministères. Dans ces conditions, il est vraiment impossible de réunir les données des différents ministères pour se faire une idée d'ensemble. Or cette vue globale est extrêmement importante lorsque l'on veut étudier l'ensemble de l'administration plutôt qu'un ministère particulier.

6 Lorsqu'un ministère possède une certaine statistique de son personnel, celle-ci bien souvent n'indique rien sur un bon nombre de caractéristiques importantes. Il a été très difficile, par exemple, d'obtenir des renseignements sur l'expérience acquise par les employés dans d'autres postes et dans d'autres ministères. On sait peu de choses sur les aptitudes complémentaires que le fonctionnaire ne met pas à contribution dans son emploi. De même, on ne sait à peu près rien de la connaissance des langues parmi les fonctionnaires. Et, ce qui est plus important, on ne dispose d'aucune statistique de gestion utile sur les taux de roulement des différentes catégories d'employés, sur les absences, les courbes et les tendances de la main-d'œuvre.

7 L'administration n'a pas tiré le parti optimum des procédés modernes de traitement électronique pour analyser les données dont elle disposait sur la main-d'œuvre. Par exemple, pour connaître une caractéristique particulière de la main-d'œuvre, bien des ministères doivent consulter le dossier de chaque employé séparément. Par conséquent, il est difficile, long et coûteux d'en extraire des renseignements utiles. Même les ministères qui se servent de cartes perforées pour enregistrer les informations concernant leurs employés n'ont pas traité et analysé ces informations de façon suivie. Il faut y voir une incompréhension de l'utilité de maintenir ces données à jour afin de pouvoir définir les tendances.

8 En résumé, il est non seulement difficile de se faire une idée claire des tendances, courbes et caractéristiques de la main-d'œuvre de chaque ministère, mais encore il est presque impossible d'obtenir les renseignements concernant l'ensemble de l'administration. Ces lacunes nuisent sérieusement au bon fonctionnement de l'administration du personnel.

LA STATISTIQUE PUBLIÉE

9 Les données concernant l'emploi dans l'administration sont publiées par le Bureau fédéral de la statistique; elles compensent peu ou pas du tout l'absence d'un appareil statistique propre à l'administration de la fonction publique. Les renseignements concernant l'emploi au service de l'État, qui ont été relevés par le recensement décennal, ne sont pas suffisants. Les mêmes questions n'ont pas été posées à nouveau d'un recensement à l'autre et la signification des chiffres a beaucoup varié. On n'a pas fait de distinction précise entre la catégorie professionnelle et la catégorie industrielle. On ne retrouve pas dans le recensement de section particulière traitant des employés du gouvernement fédéral. De même, la publication régulière du Bureau de la statistique, intitulée «L'emploi dans l'administration fédérale», tout en fournissant depuis 1952 des données plus précises sur l'ensemble de l'emploi, n'est pas conçue comme il le faudrait. Les définitions en sont imprécises et contradictoires. Cette publication

ne s'étend pas à tout le domaine traité et ne porte pas sur toutes les caractéristiques importantes de la main-d'œuvre.

NÉCESSITÉ DES DONNÉES ET ANALYSES SUR LA MAIN-D'ŒUVRE

10 Une bonne gestion administrative n'existe que si la main-d'œuvre est employée de façon efficace. Ainsi, l'excellence du rendement est déterminée par la qualité, le nombre et les caractéristiques des employés. On ne peut faire grand-chose pour perfectionner la conduite du personnel sans savoir exactement ce qui s'est passé, ce qui se passe et ce qui se passera dans le domaine de la main-d'œuvre. Par conséquent, pour résoudre les problèmes concernant le personnel, les études et la recherche sur la main-d'œuvre sont un impératif absolu. En l'absence d'informations, on ne peut traiter de la gestion du personnel de façon rationnelle.

11 Les proportions de plus en plus vastes de la fonction publique et sa complexité grandissante engendrent un besoin croissant de données et d'analyses approfondies sur la main-d'œuvre. Les innovations et l'évolution qui se produisent actuellement dans le travail accentuent cette nécessité. Heureusement, il est maintenant possible de tenir la documentation à jour. Grâce au perfectionnement du traitement électronique des données, on peut disposer constamment d'informations précises sur la main-d'œuvre et connaître les caractéristiques des groupes d'employés, même lorsqu'ils sont numériquement très importants.

12 Les données et les analyses sur la main-d'œuvre servent à la direction du personnel pour

- l'administration courante,
- l'élaboration des lignes de conduite,
- la recherche et la planification,
- le contrôle et la coordination.

L'administration courante

13 Dans les grandes institutions, la conduite du personnel sur une grande échelle ne peut plus être assurée de façon empirique. On s'aperçoit de plus en plus qu'avant de prendre une décision quelconque, il faut connaître les faits et les analyser soigneusement. Ces données sont en effet indispensables dans les cas d'avancement, de mutation, de formation professionnelle et de perfectionnement, si l'on veut obtenir le meilleur rendement possible du personnel. De même, sans statistique de la main-d'œuvre, il est à peu près impossible de juger du rendement des fonctionnaires par genre de travail et par ministère ou d'établir des comparaisons avec le secteur privé. Il est très important de convertir la grosse masse des informations en quotients opérationnels utiles concernant le roulement, le nombre et le genre de griefs, la fréquence des accidents, l'importance des effectifs, etc. La corrélation de ces indices permet une évaluation rapide et précise des domaines d'activité et des groupes. Elle permet aux intéressés de répondre aux critiques formulées, de juger le travail, de repérer les points faibles dans la gestion et l'exécution, et de déterminer les meilleures conditions de rendement.

L'élaboration des lignes de conduite

14 Pour élaborer les lignes de conduite appropriées, il est important de connaître les tendances et les courbes de la main-d'œuvre, car ces lignes de conduite doivent correspondre aux tendances qui se manifestent. Par exemple, il faut avoir une idée précise de l'âge et de la structure des différents groupes d'emplois pour établir un plan actuariel des retraites et autres prestations. Il faut connaître les aptitudes, l'âge et la durée de service des employés dans les différents ministères pour organiser comme il convient la formation et le perfectionnement professionnels, les mutations et le recrutement en vue de maintenir les cadres voulus qui assureront un personnel compétent à la fonction publique. Il importe

aussi de connaître les grandes catégories d'emplois et les genres de travail qui y correspondent. On pourra ainsi élaborer des lignes de conduite qui tiennent compte des aptitudes et des exigences des employés en cause, ainsi que faire face à la concurrence sur le marché du travail.

La recherche et la planification

15 Dans notre ère de civilisation moderne et complexe, la recherche et la planification sont indispensables dans tous les domaines. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, sans recherches et sans analyses, la simple connaissance des faits ne sert à rien. Le service public a fait jusqu'ici très peu de recherches sur les problèmes concernant le personnel. Par exemple, il est d'une nécessité urgente de faire des recherches qui faciliteront la prévision des besoins futurs en main-d'œuvre dans l'administration. A notre époque, qui est caractérisée par une évolution technologique rapide, il faut prévoir et évaluer les exigences futures. L'État doit sans cesse se tenir au courant des aptitudes des fonctionnaires pour connaître ses ressources présentes et futures, et pour les comparer avec ses exigences anticipées. Il pourra ainsi formuler des principes directeurs concernant les mutations, la formation et le perfectionnement des connaissances professionnelles, et le recrutement; il pourra aussi formuler d'autres principes en vue de remplir les cadres de la façon la plus efficace et la plus économique.

Coordination et contrôle

16 Les données concernant la main-d'œuvre sont essentielles tant à la coordination centrale des questions de personnel qu'à la coordination au sein de chaque ministère. Ces données sont indispensables aux vérifications concernant le personnel, aux analyses du coût et de l'efficacité de la main-d'œuvre et à l'établissement de lignes directrices permettant de voir si le rendement à l'intérieur des ministères, des divisions et des groupes d'emplois correspond aux buts et aux objectifs fixés. Les données statistiques pertinentes permettent également d'évaluer dans quelle mesure l'État sait tirer parti des aptitudes et des connaissances—surtout de celles qui sont peu courantes—de la main-d'œuvre.

17 Des données statistiques pertinentes sur la main-d'œuvre permettent d'établir en gros des normes de productivité. Le rendement général des divisions importantes des ministères peut être calculé en fonction du personnel, ou en fonction du personnel et du matériel. Le rendement d'un groupe donné d'emplois peut être mesuré par la comparaison des employés d'un ministère avec celui des employés d'un autre ministère et celui du secteur privé.

18 Les statistiques et analyses de la main-d'œuvre peuvent également contribuer à unifier l'administration et à la rendre efficace. Les employés de chaque groupe saisiront mieux l'ensemble du travail de leur groupe et ce travail sera mieux compris par les employés en dehors du groupe. Il serait plus facile d'étudier les structures de l'organisation, les pratiques administratives et les problèmes que posent les rapports entre personnes. Les buts visés pourraient être exposés plus clairement aux employés. En même temps, l'organisation serait plus unifiée et les lignes de conduite à longue portée pourraient être établies davantage en fonction des exigences réelles. En effet, l'attribution de maigres ressources à une série de programmes presqu'illimitée se ferait de façon plus rationnelle et favoriserait l'établissement de prévisions budgétaires plus logiques.

4

AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE GESTION DU PERSONNEL

1 L'étude de la gestion du personnel dans l'administration fédérale a révélé une diversité de problèmes, surtout en ce qui concerne les effectifs, la classification et le recrutement, la rémunération, la sélection des candidats et les nominations, l'avancement et les mutations, la formation et le perfectionnement du personnel, les griefs et les appels, et la surveillance. La raison profonde de ces difficultés, qu'on a identifiée au tout début des enquêtes, semble être le manque d'autorité et de responsabilité des ministères et des organismes en matière de gestion du personnel.

2 Aucune organisation ne saurait bien fonctionner sans un système efficace d'autorité, de responsabilité et de comptabilité de sa gestion. Cela devient de plus en plus nécessaire à mesure que l'organisation prend de l'importance. Pour qu'un chef de service, à n'importe quel palier, puisse administrer efficacement son service et rendre compte du bon fonctionnement de celui-ci, il doit pouvoir décider de certaines questions touchant le personnel. Ces décisions ont une influence directe sur le moral et sur le rendement des employés.

3 En général, les ministères n'ont pas eu beaucoup de succès dans le domaine de la gestion du personnel. La raison est qu'on a refusé de leur donner l'autorité et la responsabilité de prendre des décisions à l'égard du personnel. Cette restriction remonte à l'époque où la fonction publique comptait bien moins d'employés. Aujourd'hui le problème fondamental que pose le manque d'autorité est aggravé par l'ampleur de l'administration. Celle-ci se rend compte du problème dans une certaine mesure, ainsi qu'en témoigne la nouvelle Loi sur le service civil. Toutefois, cette nouvelle loi n'apporte pas de solutions radicales aux problèmes des ministères et des organismes.

4 Pour mieux comprendre la répartition actuelle de l'autorité et de la responsabilité, il faut procéder à l'examen des rôles respectifs de la Commission du service civil, du conseil du Trésor et des ministères et organismes (y compris ceux qui ne sont pas assujettis aux dispositions de la Loi sur le service civil). Il faut en outre faire la description des procédés de contrôle où l'on retrouve l'examen des effectifs et les conditions dans lesquelles cet

examen s'effectue. On doit enfin observer comment les questions de personnel sont traitées actuellement dans les ministères.

LA STRUCTURE ACTUELLE

La Commission du service civil

5 Les principales fonctions de la Commission du service civil en tant qu'organisme central de régie ont été établies par la Loi sur le service civil de 1918 et confirmées par la nouvelle Loi de 1961. Le but primordial de la Commission a toujours été de protéger les principaux secteurs du service public de «l'influence pernicieuse du favoritisme», et s'assurer ainsi que le succès d'une carrière se fonde sur la compétence et le mérite. La Commission soumet un rapport annuel au Parlement, dont elle est l'agent.

6 La juridiction de la Commission s'étend à tous les employés qui relèvent de la Loi sur le service civil. Son autorité couvre la plupart des aspects de la gestion du personnel: recrutement, concours, choix, nominations, promotions, mutations, classification, recherche sur les traitements, structure des traitements, appels et programmes de formation, ainsi que les heures de travail et les règlements concernant les congés et les questions connexes. Elle est en partie responsable de l'établissement des effectifs (genre et nombre d'emplois) et elle fournit des services dans le domaine de l'organisation et des méthodes. Elle jouit d'une autorité complète en matière de recrutement, de choix, de nomination, de classification et d'appel. Toutefois, la Commission peut déléguer aux ministères une partie de son autorité en ces matières, et il lui est arrivé de le faire. La nouvelle Loi sur le service civil (article 39) stipule que «la Commission peut autoriser un sous-chef à exercer et accomplir l'un quelconque des pouvoirs ou fonctions, dont elle est investie par la présente loi, relativement au choix à faire parmi les candidats à un emploi».

7 La Commission s'est décrite comme étant «le service central du personnel de l'administration» de même que «l'un des organismes de régie», mais c'est l'idée de régie plutôt que celle de service qui prédomine dans ses rapports avec les ministères qu'elle dessert.

Le conseil du Trésor

8 Le conseil du Trésor a, en fait, le dernier mot au sujet des effectifs, de la rétribution et des indemnités pour les catégories d'emplois dans les ministères et les organismes qui relèvent de la Loi sur le service civil. En outre, il a l'entière autorité de déterminer le salaire des emplois aux taux régnants. Ainsi tous les programmes de personnel des ministères et de la Commission qui entraînent des dépenses sont approuvés ou rejetés par le Conseil après étude. En 1960, par exemple, sur cent comités comptant un représentant du conseil du Trésor, quarante-trois ont étudié des questions intéressant le personnel. Le tiers des représentations faites au Conseil, et les deux tiers des règlements promulgués par celui-ci intéressaient les fonctionnaires. Certains travaux qui s'accomplissent au Conseil ne sont qu'une répétition de ceux qu'accomplit déjà la Commission du service civil.

Ministères et organismes

9 Les ministères et les organismes qui tombent sous la Loi sur le service civil doivent se conformer à tous les contrôles prévus par les statuts et les règlements dont l'application relève conjointement de la Commission du service civil et du conseil du Trésor. Ils doivent soumettre des demandes détaillées pour toute question intéressant la gestion du personnel, lorsque celle-ci entraîne une dépense de fonds publics. Les organismes et les ministères qui relèvent de la Loi sur le service civil n'ont donc aucune autorité sur leurs propres effectifs, bien que l'ancienne loi et la nouvelle permettent qu'une certaine autorité leur soit déléguée.

10 La direction des ministères consacre beaucoup de temps à demander, négocier ou accélérer les décisions que rendent la Commission et le conseil du Trésor. L'expérience enseigne aux chefs de service à chercher des façons de contourner le système de régie et à négocier avec les organismes de contrôle. Il est raisonnable de supposer que certains ministères, sachant qu'ils n'obtiendront pas tout ce qu'ils demandent, exagèrent leurs besoins.

11 En pratique, la nature et l'étendue du contrôle exercé sur les ministères et les organismes du Service civil varient sensiblement. Bien que les ministères soient suivis de près, la surveillance n'est pas partout la même. Quelques ministères ont réussi à obtenir une certaine liberté d'action en persuadant les organismes de contrôle qu'ils étaient «compétents» et «dignes de confiance» en matière de gestion du personnel.

12 Le degré de contrôle dépend également de l'attitude des sous-ministres. D'aucuns insistent pour avoir une certaine autonomie dans la gestion de leur personnel. D'autres se contentent de laisser les organismes de contrôle prendre toutes les décisions importantes et fournir les services nécessaires. Ces derniers font simplement connaître leurs besoins par l'intermédiaire de leur chef du personnel. Des relations mutuelles se sont établies, entre le conseil du Trésor et certains ministères et organismes, qui permettent à ces derniers de faire valoir leurs opinions en matière d'effectifs. Toutefois, dans la plupart des ministères, le travail relatif au personnel consiste surtout à soumettre des demandes détaillées et à satisfaire aux exigences des deux organismes de contrôle.

Sociétés de la Couronne et organismes

13 Les sociétés de la Couronne et autres organismes qui ne relèvent pas de la Loi sur le service civil ne sont pas soumis à une surveillance aussi attentive que les ministères et organismes assujettis à la loi; ils jouissent d'une liberté beaucoup plus grande en matière de gestion du personnel. L'efficacité de cette gestion varie beaucoup dans ces organismes. Certains ont réussi à obtenir un juste équilibre d'autorité au sein de leur propre organisation; d'autres qui n'ont pu y parvenir ont établi des systèmes de contrôle interne qui fonctionnent à peu près comme la Commission du service civil et le conseil du Trésor. Ces systèmes sont moins importants et plus simples, mais ils privent néanmoins les chefs de service et les surveillants de l'autorité voulue en matière de gestion du personnel. Plusieurs organismes ont adopté pour certains emplois les classifications et les échelles de traitement de la Commission du service civil, sans s'assurer au préalable qu'elles répondaient à leurs besoins.

CONTRÔLE DES DÉPENSES DE MAIN-D'ŒUVRE

14 Avant la seconde guerre mondiale, le nombre des fonctionnaires au Canada augmentait graduellement. Mais immédiatement après la fin des hostilités, le gouvernement a étendu ses activités et assumé de nouvelles fonctions, ce qui a donné lieu à une augmentation sensible et rapide de la main-d'œuvre dans l'administration. L'absence d'un mécanisme de régie coordonnée a causé de vives inquiétudes quand le taux de croissance a atteint 8 p. 100 par année et quand la situation a risqué d'échapper à tout contrôle. Pour y remédier, on a institué un examen annuel des effectifs sous la direction du conseil du Trésor. Celui-ci a pris comme critère le nombre d'employés dans chaque ministère et organisme. D'après les tendances et les changements dans les fonctions, on a fixé un maximum de croissance, ce qui a donné lieu à une diminution immédiate du taux de croissance de l'administration en général. En tant que mesure d'urgence, cette méthode a donné de bons résultats; mais elle n'est pas satisfaisante à la longue et, dans plusieurs cas, elle a mis la direction des ministères dans l'impossibilité d'agir.

15 Le système de contrôle en vigueur actuellement tient compte des facteurs suivants:

L'effectif: L'effectif est un ensemble d'emplois classés et portant un numéro d'ordre; Il forme une unité administrative. Les emplois sont permanents ou établis pour une période déterminée. Un employé fait partie de l'effectif lorsqu'il est le titulaire de l'emploi qu'il occupe.

Registre de l'effectif: Chaque emploi paraît au registre selon son numéro d'ordre ou sa catégorie (ou les deux). Les fiches du registre indiquent la catégorie et le titulaire de chaque emploi, de même que le document qui autorise tout changement de titulaire. Par conséquent, ces fiches ne sont pas des dossiers du personnel. En outre, les effectifs peuvent être illustrés par une série d'organigrammes indiquant le rapport entre les emplois prévus.

Examen de l'effectif: Un comité, qui se compose en général d'un fonctionnaire de la Commission du service civil, d'un fonctionnaire du conseil du Trésor et d'un fonctionnaire du ministère, procède chaque année à un examen de l'effectif. En pratique, le fonctionnaire du conseil du Trésor est l'examinateur en chef. Il arrive que certains ministères se préparent à l'examen de l'effectif quinze mois avant l'année financière pour laquelle ils doivent établir le bien-fondé de leurs prévisions. Le comité siège d'ordinaire en août ou en septembre afin d'étudier les recommandations visant la prochaine année financière. Les prévisions de dépenses établies à la suite de cet examen sont habituellement déposées à la Chambre en février et approuvées avant la fin de juillet.

Autres changements dans l'effectif: Le transfert d'un emploi à une autre unité ou à un autre endroit, la nomination à un emploi d'un fonctionnaire d'une autre catégorie ayant une échelle de traitements semblable ou moins élevée, ou la mutation d'un employé qui entraîne un changement de domicile ou une classification plus élevée, toutes ces questions peuvent en tout temps faire l'objet d'une recommandation du ministère.

Autres systèmes: D'autres systèmes de contrôle des dépenses relatives à la main-d'œuvre existent dans les secteurs de l'administration qui ne relèvent pas de la Loi sur le service civil. Certains sont pratiques, souples et rapides. Par contre, un assez grand nombre des organismes exemptés ont adopté des sytèmes fondés sur celui de l'effectif. Par conséquent, c'est le système du Service civil qui sera décrit en détail parce qu'il présente de graves lacunes. Il cause des délais préjudiciables, il manque de souplesse et il coûte cher.

Délais

16 Dans certains ministères d'exploitation où le travail à accomplir échappe à tout contrôle, un facteur de croissance sert à établir le personnel qui sera requis dans l'avenir. (Par exemple, on prévoit par extrapolation les catégories et les quantités du courrier pour estimer le nombre d'employés des Postes.) Mais de façon plus générale, les recommandations relatives aux changements de l'effectif doivent être fondées sur des besoins évidents, c'est-à-dire sur une situation de fait ou sur des projets approuvés que l'on se propose de mettre en œuvre. Dans le cadre du système normal, tout changement doit être recommandé dans les prévisions de personnel qui sont préparées et présentées une fois l'an. Ainsi les ministères doivent établir le bien-fondé d'une augmentation de personnel de neuf mois à deux ans et demi d'avance. On verra au paragraphe 25 qu'il existe certaines mesures qui permettent un peu plus de souplesse dans les cas d'extrême urgence.

17 Si une fois terminé l'examen des prévisions principales un besoin se fait sentir, il faut ordinairement attendre les prochaines prévisions. Les ministères ont de décembre à mai (quand ils savent ce qu'on leur a accor-

dé pour la prochaine année financière) pour évaluer leurs besoins. Par conséquent, de décembre à mai chaque unité du ministère examine la situation et prépare des recommandations pour l'année financière qui suit celle qui va commencer. De juin à la mi-août, les examens se font à divers échelons dans les ministères. Ils commencent habituellement dans les services locaux et passent ensuite à l'administration centrale où ils se font à l'échelon de la division, de la direction et finalement du ministère. En moyenne, il s'écoule environ six mois entre l'établissement des besoins et l'inclusion de ceux-ci dans les prévisions du ministère.

18 Le comité d'examen de l'effectif siège en août et en septembre afin d'étudier les besoins pour la prochaine année financière qui s'étend d'avril au 31 mars suivant. Par conséquent, une fois les prévisions établies en septembre, un délai obligatoire d'environ six mois s'écoule avant qu'un emploi soit *a*) créé et *b*) puisse être rempli.

19 Après les séances du comité d'examen de l'effectif, un rapport est dressé et les recommandations au conseil du Trésor sont annexées à une revision intégrale de tous les documents de travail du comité. Sous l'ancienne Loi sur le service civil, ce travail était fait par le fonctionnaire de la Commission du service civil, en sa qualité de président, avec l'aide d'un fonctionnaire du ministère. Sous la rubrique «Recommandations du comité», on indiquait la décision prise à l'égard de chacune des recommandations du ministère.

20 Règle générale, en décembre le ministère est mis au courant des réductions faites par le conseil du Trésor et il peut prendre pour acquis que le reste lui est accordé. Un procès-verbal approuvant l'effectif est ordinairement émis en janvier. Quand elle apprend que le conseil du Trésor a donné son approbation (sous réserve de l'affectation des fonds nécessaires par le Parlement) la Commission du service civil peut émettre des avis de concours et recruter des candidats en prévision des vacances qui se produiront en avril. Toutefois, un lourd fardeau est imposé à la Commission du fait que les changements d'effectif viennent tous ensemble. Celle-ci essaie de remédier à la situation en préparant d'avance les concours qui seront annoncés à diverses époques de l'année. Elle demande aux ministères de dresser l'ordre de priorité qu'elle doit suivre pour remplir les nouveaux emplois:

Priorité 1—Annoncer avant le 1^er^ avril, la nomination se faisant aussitôt que possible après le concours.

Priorité 2—Annoncer entre avril et juin, la nomination se faisant aussitôt que possible après le concours.

Priorité 3—Annoncer et remplir au cours du reste de l'année financière.

21 Toutefois, les délais ne se produisent pas uniquement lorsqu'il y a création d'un nouvel emploi. Les changements dans l'effectif qui exigent une reclassification sont «sujets à examen». Bien que cette méthode eût pour but d'accélérer l'examen en répartissant le travail de reclassification, en fait elle permettait seulement au ministère de protéger la date de reclassification de chaque emploi. L'examen réel du bien-fondé de la reclassification n'avait lieu que plus tard.

22 Théoriquement, durant la période qui suit la fermeture des prévisions et avant qu'aucune vacance ne soit annoncée, la Commission devrait examiner toutes les reclassifications contenues dans les prévisions. Toutefois, étant donné le volume de travail et le manque d'aide spécialisée, la Commission est souvent obligée d'étudier rapidement les reclassifications recommandées. Il arrive qu'à la fin de l'année certains ministères parviennent à obtenir une décision sur toutes les reclassifications à faire durant l'année financière en cours, alors que d'autres ont collectivement plusieurs centaines de cas en

suspens, ainsi qu'un grand nombre d'emplois à reclassifier pour l'année financière suivante. Tout ceci amène des retards, une baisse du moral des fonctionnaires et des pertes de personnel.

23 En fait, peu d'emplois sont remplis en avril. Beaucoup ne le sont pas encore au début de l'automne et quelques-uns ne le sont pas au cours de l'année financière visée; pourtant le ministère doit de nouveau se présenter devant le comité d'examen des effectifs en août, et indiquer le nombre d'employés au 30 juin. L'effectif d'un ministère comprend parfois jusqu'à 10 p. 100 d'emplois vacants. Une partie des vacances s'explique par le roulement, mais dans d'autres cas, il s'agit de nouveaux emplois créés le 1er avril et non encore remplis. Par contre, les emplois à taux régnants peuvent être remplis sans délai après leur création le 1er avril.

24 En résumé, six mois s'écoulent en moyenne entre le moment où le ministère décide qu'il lui faut un nouvel employé dans une unité et celui où il en fait la demande au comité d'examen des effectifs. Un délai de sept ou huit mois est obligatoire entre la demande et la création de l'emploi le 1er avril. Enfin, on peut dire qu'en moyenne il s'écoule six mois entre la création du poste et la nomination. Cela fait un total de vingt mois environ. La période d'attente entre le moment où le besoin se produit et la nomination peut varier de neuf mois au minimum jusqu'à deux ans et demi.

25 On peut s'y prendre de trois façons pour accélérer les choses. La période d'attente entre la fin des séances du comité d'examen des prévisions et le 1er avril peut être abrégée par une demande de semi-urgence au conseil du Trésor en vue d'obtenir que la date de création d'un emploi approuvé soit devancée. Ou encore une demande d'urgence peut être faite en vue d'obtenir des employés par suite d'un changement soudain et urgent dans la politique du gouvernement. Troisièmement, les nouveaux emplois qu'entraînent des changements de politique moins pressants qui, toutefois, étaient imprévisibles au moment de l'examen des prévisions principales, peuvent être inclus dans les prévisions supplémentaires. Cela ne s'applique cependant pas aux simples augmentations de travail auxquelles on ne s'attendait pas quand les prévisions principales ont été établies. Il n'est permis de faire qu'un emploi très restreint de ces moyens d'urgence.

26 Les ministères ne peuvent obtenir immédiatement le personnel qu'il leur faut, ce qui nuit à la mise en œuvre des projets du gouvernement. Les frais augmentent à cause du surtemps et de la baisse de l'efficacité. Parfois, les programmes souffrent de ces retards de façon invisible: le travail essentiel n'est pas fait ou est mal fait.

Manque de souplesse

27 LES CHANGEMENTS À COURT TERME dans les effectifs sont limités à des changements latéraux ou aux cas de 'sous-emploi' (c'est-à-dire une catégorie égale ou inférieure à celle qui est approuvée), ainsi qu'aux mutations de fonctionnaires. Le ministère peut muter un fonctionnaire sans l'avis de la Commission—mais à condition de l'en informer—lorsque la mutation n'entraîne aucun changement de résidence ou de catégorie. Il doit soumettre la mutation à l'avis de la Commission lorsqu'il y a changement de résidence ou de catégorie.

28 LES CHANGEMENTS DE DURÉE MOYENNE sont considérés à l'examen de l'effectif. Souvent certains emplois restent vacants pendant des mois, ou sont remplis par un employé d'une catégorie inférieure à celle qui est prévue. Il en résulte que les prévisions budgétaires ne sont pas entièrement absorbées. En général, ces crédits inutilisés s'élèvent à environ deux et demi pour cent de l'ensemble des traitements, mais ils ont atteint jusqu'à soixante pour cent du total.

29 Ces postes non occupés peuvent être l'indice d'un décalage entre l'effectif et les besoins réels. De façon plus générale, ces vacances résultent des retards qui se produisent avant que les emplois ne soient remplis. La rémunération des emplois intermittents (emplois de peu de durée) et du surtemps (dédommagement du travail supplémentaire) qu'entraîne une pénurie de personnel ne figure pas au même compte. Par conséquent, il est impossible de se faire une idée nette du degré auquel les effectifs répondent aux besoins des ministères ou les dépassent. Quand ils négocient avec le conseil du Trésor pour obtenir une augmentation de personnel, les ministères consentent souvent à prendre des emplois dans les «réserves», c'est-à-dire parmi les emplois inscrits à l'effectif mais qui ont une priorité peu élevée ou ne sont plus réellement requis. Ces emplois peuvent être assignés à un autre endroit ou à une catégorie différente pour une courte durée afin de répondre aux besoins du ministère.

30 LES CHANGEMENTS À LONG TERME sont également entravés par le système de l'effectif. Lorsqu'un emploi a été approuvé, on n'en met plus sérieusement en doute la nécessité. On est enclin à poursuivre les programmes une fois qu'ils sont mis en œuvre. De même, il est plus facile d'obtenir l'autorisation de créer des emplois pour un nouveau programme que pour un programme déjà en cours. Afin de bien faire valoir que les fonctions attribuées à un nouvel emploi ne chevauchent pas celles d'un autre emploi de l'effectif, on tend à permettre un fractionnement excessif des services.

31 Les opinions diffèrent sensiblement à l'égard des plans d'avenir. Certains ministères ont dressé des prévisions pour une période de cinq ans et même de dix ans. Les fonctionnaires du conseil du Trésor s'en prennent aux ministères en général parce qu'ils ne font pas de projets à long terme. D'autre part, les ministères prétendent que la façon de procéder du comité d'examen les oblige à se concentrer sur les effectifs annuels.

Dépenses

32 LES EMPLOIS SUPERFLUS. Le système de l'effectif encourage les ministères à conserver les emplois superflus parce qu'ils doivent prévoir leurs besoins de neuf mois à deux ans et demi d'avance, souvent en l'absence de directives bien nettes et sans savoir si leurs programmes seront adoptés. C'est ainsi que les prévisions concernant l'effectif sont étudiées avant les programmes soumis. (Par exemple, on a approuvé des édifices dans le cadre des projets d'immobilisations pour lesquels aucun personnel n'était encore prévu, et ensuite on a dû trouver des employés pour les occuper; de même, on a approuvé des effectifs dans les prévisions sans avoir d'édifice pour les loger.) Bien que des réductions soient consenties volontairement, il arrive en général que les ministères soient portés à s'accrocher à ce qu'ils ont. Le comité d'examen de l'effectif n'étudie d'ordinaire que les revisions tendant à augmenter le nombre d'employés et, bien qu'en général on fasse pression auprès des ministères, la façon de procéder ne favorise pas l'examen de la composition et de l'importance du personnel déjà existant des ministères. Les revisions à une classification plus élevée sont «sujettes à examen» par la Commission du service civil.

33 Les ministères sont portés à créer du travail pour les employés temporairement superflus. De plus, les modalités d'emploi dans le Service civil s'opposent à un système de renvois et de mises à pied temporaires ou permanentes, sauf en cas de nécessité.

34 Bien qu'à certains points de vue il fasse exception, le ministère de la Défense nationale procède à un examen continu de l'effectif; il confie cet examen à un comité itinérant composé de fonctionnaires du ministère et de représentants du conseil du Trésor et de la

Commission du service civil. Après qu'une équipe de fonctionnaires du ministère et de représentants de la Commission du service civil a accompli une étude en profondeur de toute l'unité, ce comité évalue les recommandations en vue de changements dans les effectifs.

35 Le ministère de la Défense nationale et certains organismes remettent en question chaque emploi qui devient vacant. Lorsqu'un emploi est déclaré superflu, les crédits afférents sont mis en réserve pour être utilisés en cas de besoins futurs. D'autres ministères ont essayé cette méthode mais l'ont ensuite abandonnée parce que, sous le système actuel, elle leur nuit l'année suivante au moment de l'examen des effectifs.

36 Une directive du conseil du Trésor datée du 21 juillet 1961 demandait aux ministères de préparer les prévisions pour l'année financière 1962-1963 en se servant d'abord des dépenses réelles en traitements pour 1960-1961, dépenses corrigées pour tenir compte:

- d'une revision faite selon le changement en hommes-année approuvé pour l'année financière 1961-1962,
- d'une réserve pour les augmentations de traitement en 1961-1962 (augmentations des taux régnants, augmentations générales, reclassifications et application à une année entière de l'un ou l'autre de ces facteurs qui jouaient pour une partie seulement de l'année précédente),
- des augmentations annuelles au mérite prévues pour 1961-1962,
- d'une revision du taux de roulement en 1961-1962, en comparaison de celui de l'année précédente.

37 Les nouvelles prévisions pour l'année courante seraient elles-mêmes assujetties à quatre corrections:

- un changement année-homme fondé sur les recommandations du comité d'examen de l'effectif pour 1962-1963,
- une revision estimative des taux (reclassifications, taux régnants, augmentations générales connues, etc., et leurs répercussions durant l'année 1962-1963),
- une évaluation des augmentations annuelles au mérite en 1962-1963 (généralement estimées à 1 p. 100 pour les grandes unités des ministères),
- une marge de sécurité pour les dépenses imprévues, qui est fixée à 2 p. 100.

38 Il est trop tôt pour évaluer l'effet qu'aura cette méthode d'analyse des dépenses. Ce système permet une certaine flexibilité, mais un facteur important de l'analyse—le changement année-homme—est toujours assujetti au système détaillé et rigide de l'effectif.

39 Le crédit inutilisé dans les allocations de traitement pour l'année qui vient de se terminer continue de nuire aux ministères qui négocient leur personnel pour l'année à venir. Par conséquent, il arrive souvent que les ministères se mettent à dépenser à la dernière minute, en février et en mars, afin de gagner un peu plus de flexibilité dans les programmes de l'année suivante. Les achats de fournitures faits à l'avance ne sont pas à recommander parce qu'ils nuisent au contrôle de l'inventaire. De même, dans le domaine du personnel, les «réserves» d'employés improductifs coûtent cher. La façon dont on traite la question des crédits inutilisés est injuste envers la direction et décourage l'efficacité.

40 Les ministères sont souvent obligés de faire des choix contraires aux lois de l'économie. Ils ont peut-être besoin de techniciens de laboratoire pour aider les professionnels et les scientifiques à poursuivre un travail de recherche. Peut-être aussi leur faut-il des commis pour aider les ingénieurs et les gens de profession à établir les plans d'une installation. Quand un ministère est forcé de faire un choix, il choisira l'ingénieur plutôt que le commis. La raison saute aux yeux: l'ingénieur peut faire un peu de travail de bureau mais

le commis ne peut faire le travail d'un ingénieur. Par conséquent, le rapport entre la main-d'œuvre non professionnelle et la main-d'œuvre professionnelle est faussé. Les professionnels sont appelés à faire du travail non spécialisé, ce qui est une cause de frustration; il s'ensuit que le travail accompli coûte plus cher qu'il ne devrait. En même temps, les employés subalternes ne peuvent avancer à un travail qui pourrait être mieux fait au niveau non professionnel. L'objectif principal devrait être l'efficacité des opérations; or, au contraire, l'examen de l'effectif s'attache trop au nombre d'employés.

41 Certains chefs de ministère estiment que le personnel excédentaire atteint jusqu'à 50 p. 100. Plusieurs facteurs contribuent sans doute à la situation: stimulants, protection, discipline, productivité et habileté administrative, sans parler du système de l'effectif lui-même. Ce chiffre est exagéré mais le fait qu'on le cite dans les milieux informés est inquiétant.

42 TRAVAIL DE BUREAU. Dans l'administration fédérale, les dossiers et les formules concernant les fonctionnaires sont en général nombreux et compliqués. Un certain ministère utilise 116 formules pour les changements de personnel. En voici la ventilation: cinquante et une pour le ministère, vingt-sept pour la Commission du service civil, douze pour le Trésor, quinze pour la pension de retraite, quatre pour l'assurance-santé et sept à d'autres fins. Ces formules, remplies par l'employé ou par la Division du personnel, concernent diverses questions intéressant les employés. Le ministère en question a préparé des instructions détaillées pour l'emploi de chacune de ces formules.

43 Il est de tradition que l'emploi des formules constitue un «art» que se transmettent les générations successives de fonctionnaires. Ici cependant, chaque procédé se réduit à une simple instruction. Comme on peut s'y attendre, le recueil de ces nombreuses instructions constitue à lui seul un manuel de 173 pages. Une grande partie de cette paperasserie ne sert qu'à soutenir le régime de l'effectif. Par un communiqué, le conseil du Trésor autorise pour chaque ministère et chaque division un effectif déterminé selon les catégories d'emplois et les échelles de traitement. La Commission du service civil établit un effectif, donne un numéro d'ordre à chaque poste et fait la répartition des emplois parmi les unités administratives du ministère. Chaque ministère dresse les fiches de son effectif en s'inspirant des données fournies par le conseil du Trésor et par la Commission du service civil. Le travail d'écritures qui précède et suit l'examen de l'effectif, et que rend nécessaire la publication des listes détaillées, prend énormément de temps et entraîne de fortes dépenses. On maintient que le régime des effectifs nécessite ce système compliqué, quoiqu'il n'ait aucune valeur pratique pour les ministères.

44 La fiche relative à chaque poste de l'effectif constitue un document extrêmement détaillé, non seulement de l'état actuel du poste, mais de tout changement antérieur (titulaire, catégorie, etc.) depuis la création de l'emploi. Des renseignements analogues figurent sur la fiche (active ou inactive) de l'employé, sauf que celle-ci est établie au nom de l'employé et non selon le numéro d'ordre de l'emploi en question. La fiche relative à la position sert à motiver auprès du comité d'examen de l'effectif les demandes fondées sur l'alourdissement de la tâche. La bonne tenue des fiches des employés et des organigrammes permet de faire des relevés périodiques de l'effectif du ministère sans avoir recours aux fiches d'emplois.

45 DÉLAIS. Le système des comités d'examen des effectifs fait perdre beaucoup de temps aux fonctionnaires supérieurs et aux commis de bureau qui doivent établir des rapports et des dossiers volumineux. On comprendra aisément que le personnel du conseil du Trésor et de la Commission du service civil ne connaisse pas en détail, comme les fonctionnaires

qui y sont préposés, l'activité du ministère. Il doit cependant examiner comment sont motivées les demandes présentées. Les directeurs des services du ministère ont tendance à se formaliser des interrogatoires que pourraient leur faire subir les représentants de rang relativement peu élevé du conseil du Trésor et s'efforcent, en conséquence, de multiplier les recommandations afin de détourner l'attention du personnel du conseil du Trésor.

46 Toutefois, dans les ministères, on n'établit pas souvent les priorités avec assez de précision avant de les soumettre au comité d'examen de l'effectif. Ainsi le comité peut préférer un programme fictif à un autre que le ministère estime cependant très bien fondé. Le ministère acceptera généralement cette décision, s'il croit qu'il pourra suffisamment jongler avec les moyens qui lui sont accordés pour atteindre ses véritables objectifs. Même lorsqu'il s'agit d'un choix entre deux programmes entièrement motivés, il faut beaucoup de temps pour convaincre le comité d'examen de l'effectif que l'un serait plus souhaitable que l'autre.

47 Bon nombre de programmes pourront subir des modifications selon les aptitudes et la disponibilité des gens chargés de leur exécution. Par exemple, un ministère qui avait établi trois programmes intéressant un certain domaine scientifique, a été obligé d'en choisir un à condition de pouvoir changer de programme si l'expérience le dictait. Le ministère a vainement tenté de s'assurer les services d'un homme de science capable de diriger l'application du programme; toutefois, un autre chercheur scientifique qui était déjà au service du gouvernement a déclaré que le poste l'intéressait. Or ses aptitudes convenaient pour un des programmes abandonnés. Le ministère allait justement recommander un changement de programme quand la Commission a de nouveau annoncé le premier poste. Tout le programme a donc été retardé pendant qu'on tâchait de tirer au clair les trois questions suivantes: la nouvelle annonce du Service civil, la modification des tâches que comportait le poste et la mutation du chercheur scientifique en cause.

48 La méthode qui consiste à découvrir et à établir l'ordre de priorité qui s'impose et à examiner la mise au point des programmes conçus par les ministères est onéreuse et longue; en outre, elle se heurte par elle-même aux difficultés que suscite la réaffectation périodique des fonctionnaires du conseil du Trésor aux divers ministères. Il en résulte un gaspillage des connaissances acquises sur l'activité particulière à chacun.

49 Il y a un grand écart entre la théorie et la pratique dans le travail de reclassification au cours de l'examen des effectifs. Théoriquement, les deux font partie du procédé de revision. Mais en pratique on n'y étudie que peu de cas de reclassification, qui sont tous sujets à revision par la suite. Cela permet de reclasser le poste en cause à n'importe quel moment de l'année et de retenir la date d'application en prévoyant dans les crédits les fonds nécessaires. La réaffectation des fonctionnaires de la Commission du service civil entraîne des retards, parce qu'elle nécessite de nouvelles explications aux nouveaux titulaires concernant les postes en question.

50 On estime que la somme des traitements des fonctionnaires qui prennent part aux séances d'un comité de revision de l'effectif se situe d'ordinaire entre $300 et $500 par jour. Ces comités peuvent se réunir presque constamment pendant deux mois. Dans certains services, on doute que les résultats en vaillent la peine et la dépense. En outre, il y a beaucoup de séances préparatoires, y compris celles qui ont lieu aux divers paliers du ministère au sujet des remaniements prévus. Dans certains ministères, presque tout le travail administratif du comité d'examen de l'effectif retombe sur la division du personnel qui est obligée de négliger presque toutes ses autres fonctions pendant l'examen de l'effectif. Dans d'autres ministères, les

hauts fonctionnaires du service du personnel n'ont qu'un rôle d'assistant. Ils préparent la documentation nécessaire à l'examen critique du fonctionnement administratif; de hauts fonctionnaires d'autres services doivent assister aux délibérations en comité. Dans l'un et l'autre cas, il est nettement établi que le régime de l'effectif demande beaucoup de temps pour un travail improductif.

Le dilemme des contrôles

51 Les constatations exposées ci-dessus ont été révélées par l'enquête sur la structure actuelle de l'autorité en matière de gestion du personnel; elles font ressortir le dilemme des contrôles qui existe dans l'administration comme, du reste, dans toute entreprise d'envergure.

52 La question fondamentale que pose la structure actuelle de l'autorité et de la responsabilité est la suivante: quels sont les services que peuvent surtout rendre les bureaux centraux sans limiter indûment l'autorité de la direction des divers ministères et organismes. Le régime actuel ne comporte ni la rapidité, ni la souplesse, ni le véritable sens de la responsabilité qu'exigerait la direction compétente du personnel dans les divers ministères et organismes du gouvernement. En outre, la situation se complique du fait qu'il existe trois institutions différentes, dont chacune est autorisée à exercer un certain contrôle.

53 La Commission du service civil a la haute main sur certaines questions; le conseil du Trésor veille à d'autres. Les deux organismes s'occupent de problèmes tels que la classification et les échelles de traitement pertinentes. En effet, c'est la Commission qui formule et recommande et le Conseil qui accepte ou rejette. Les deux institutions, de concert avec le ministère intéressé, forment un triangle complexe d'autorité et de responsabilité où d'innombrables demandes et problèmes de détail cheminent parfois par de longs détours avant d'aboutir à des décisions et des solutions pratiques.

54 Il n'y a aucun doute qu'une orientation centrale et, dans une certaine mesure, un contrôle central sont nécessaires pour établir un juste équilibre et une certaine uniformité dans la gestion du personnel au sein de l'administration. Mais sous le système actuel, on a exagéré les contrôles et privé les ministères de toute initiative et de tout sens de la responsabilité. La fonction de contrôle a été partagée sans aucune coordination. Le rendement de la fonction publique en est très sérieusement réduit.

SITUATION ACTUELLE DE LA DIRECTION DU PERSONNEL DANS LES DIVERS MINISTÈRES ET ORGANISMES

55 L'absence d'autorité et de responsabilité en matière de gestion du personnel dans les divers ministères et organismes se reflète dans l'état actuel de la direction du personnel. D'une façon générale, la direction du personnel est considérée comme faisant nécessairement partie de l'administration d'un ministère et comme ayant pour mission d'exécuter les programmes et les règlements établis par les institutions centrales de contrôle. Toutefois, d'un ministère à l'autre, il y a des écarts considérables en ce qui concerne le prestige, le rôle et la compétence des agents du personnel et de leurs collaborateurs.

56 Dans bien des ministères, le rôle de la division du personnel consiste à traduire en décisions ministérielles les principes et les règlements émis par les organismes centraux de contrôle. La division devient ainsi le prolongement de ces organismes, à titre d'agent de police. Quand la volonté du ministère s'oppose aux règlements établis par l'autorité centrale de contrôle, la division du personnel entre en conflit avec ses propres chefs. Par contre, la division du personnel peut avoir tendance à ne considérer que les besoins du ministère et s'efforcer de contrecarrer le système en contournant ou en négligeant, quand elle le peut, les règlements établis par l'organisme de contrôle.

57 Il y a entre ces deux extrêmes une voie moyenne. La gestion du personnel s'exerce alors d'une façon aussi anodine que possible et les services administratifs qui s'en occupent au ministère s'acquittent de leur tâche de façon compétente tout en veillant à enfreindre le moins possible les règlements établis par les organismes de contrôle. La division du personnel s'efforce d'éviter tout conflit entre le ministère et ces organismes en ne rendant que des services courants qui consistent, par exemple, à fournir la documentation requise, à transmettre des demandes et des rapports, à tenir à jour les registres, les dossiers et les données statistiques, à appliquer les règlements et à s'occuper de questions de procédure.

58 On peut citer des exemples pour chacune des trois méthodes décrites. La majorité s'engage dans la voie moyenne. Toutefois, certains agents du personnel se montrent enclins à considérer en premier lieu l'intérêt du ministère, et font preuve de beaucoup d'initiative. On a relevé plusieurs cas où les services du personnel avaient mis au point des méthodes aussi judicieuses qu'énergiques pour expédier leurs affaires avec les organismes centraux de contrôle. Une autre division du personnel a élaboré son propre programme d'évaluation des emplois pour qu'il serve de guide à l'intérieur du ministère et de point de comparaison avec la méthode de classification adoptée par la Commission du service civil. On a relevé plusieurs cas où ces services du personnel avaient mis au point de nouvelles méthodes d'évaluation du personnel afin de rendre plus justes les cotes de compétence.

59 Ces divergences résultent de la division actuelle de l'autorité et de la responsabilité à l'égard de la gestion du personnel. Même si l'on a fait preuve d'une certaine initiative en essayant d'améliorer la gestion du personnel en dépit du régime de contrôle central, la direction du personnel, dans bon nombre de ministères, revêt un caractère négatif parce qu'elle ne s'inspire pas d'un véritable sens de la responsabilité.

60 Dès le début de l'enquête, on a constaté que la Commission du service civil avait décidé de faire une expérience en installant dans un ministère, à titre d'agent du personnel, un de ses propres fonctionnaires. La mesure avait pour objet de perfectionner le service du personnel dans ce ministère en recourant aux connaissances spécialisées que le fonctionnaire en cause avait des règlements et des procédés de la Commission du service civil. On s'attendait à la réduction des chevauchements dans le travail du personnel entre la Commission et le ministère intéressé.

61 L'expérience n'a guère donné de résultats, pour cette raison que l'agent du personnel demeurait membre de l'effectif de la Commission du service civil même si, du point de vue technique, il était détaché auprès du ministère. En sa qualité de représentant de la Commission travaillant dans un autre service de l'État, sa loyauté était partagée. L'expérience tentée s'inspirait d'un désir sincère d'obtenir un meilleur rendement sous le système actuel d'autorité partagée. Toutefois, elle n'a pas réglé le problème fondamental. Aux États-Unis, on avait proposé, il y a quelques années, une expérience analogue, mais l'idée a été rejetée.

62 L'enquête a révélé que la qualité et le prestige de la fonction relative au personnel reflètent dans une très grande mesure la façon dont le ministère envisage ces questions. L'importance qu'on attache à la gestion du personnel et l'attention qu'y prêtent les hauts fonctionnaires varient considérablement selon les ministères. Certains travaux, comme la recherche scientifique, exigent qu'on tienne compte dans la pratique du facteur humain; l'on constate dans ces domaines une meilleure compréhension des problèmes et de la valeur de la gestion du personnel de la part des hauts fonctionnaires.

63 Les ministères ou organismes chargés de fonctions nouvelles ou spécialisées dans le domaine technique se sont vu accorder une plus grande liberté en ce qui concerne la gestion du personnel. On a reconnu que la gestion d'un personnel technique très spécialisé requérait une ligne de conduite et des méthodes spéciales. On a également constaté que ces questions ne pouvaient être bien traitées qu'au niveau ministériel. Dans ces ministères, comme dans les organismes soustraits à la Loi sur le service civil, la direction se rend mieux compte de l'importance que revêt la gestion du personnel. Elle se tient davantage au courant de ces questions et fait preuve de plus d'initiative et de compréhension.

64 D'autres ministères assujettis à la Loi sur le service civil et dont les fonctions sont moins techniques, tendent à sous-estimer l'importance de la gestion du personnel. En effet, ils sont enclins à prêter une plus grande attention à la gestion des installations et de l'équipement qu'à celle de l'effectif humain. Ils se rendent moins compte des objectifs judicieux que doit poursuivre la gestion du personnel et estiment que ce sont plutôt les organismes de contrôle qui devraient s'en charger. Souvent, ils rejettent sur le règlement et sur les méthodes des organismes de contrôle—qui jouent ainsi le rôle de bouc émissaire commode—l'absence de solution à certains problèmes.

65 Même dans les circonstances actuelles, la façon dont le sous-ministre envisage la gestion du personnel est le facteur qui influe le plus sur l'efficacité de la division du personnel au sein du ministère. C'est son attitude et son exemple qui établissent les normes suivant lesquelles se règlent les problèmes de personnel à l'intérieur du ministère. Malheureusement, le système actuel ne l'encourage guère à assumer la responsabilité ou à se considérer comptable du travail accompli.

66 D'après les constatations de l'enquête, les agents du personnel dans la fonction publique tendent à avoir des perspectives très circonscrites et à ne posséder que des connaissances superficielles des méthodes modernes de gestion du personnel. Ils sont enclins à restreindre leurs rapports avec l'extérieur aux associations officielles de fonctionnaires et aux autres groupements orientés vers le service de l'État, rétrécissant ainsi leurs perspectives. Il leur faut, surtout aujourd'hui, se tenir au courant des tendances sociales, des progrès réalisés dans ce domaine, ainsi que des travaux importants de recherches concernant le personnel. Ces connaissances sont essentielles à une bonne gestion du personnel, gestion dont l'utilité augmente de pair avec la complexité.

5

CONSTITUTION DU PERSONNEL DU SERVICE PUBLIC

INTRODUCTION

1 En vertu des pouvoirs que la Loi sur le service civil de 1918 lui a conférés, la Commission du service civil recrute, choisit et nomme, à l'heure actuelle, le personnel des ministères. Les postes qui relèvent de sa compétence sont des emplois «classifiés». Les nombreux groupes énumérés au chapitre I sont soustraits à sa compétence.

2 L'objet fondamental de la Loi de 1918 était la suppression du favoritisme politique et l'introduction du *principe* du mérite. La bonne marche de la fonction publique et la sécurité du fonctionnaire devaient être protégées contre les influences indues. En pratique, on s'est efforcé d'établir le principe du mérite au moyen de toute une série de procédures et de droits qu'on appelle le «système du mérite» et qui exige une très grande centralisation, tout en insistant beaucoup sur l'uniformité.

3 L'administration est maintenant si vaste et si complexe que la multiplicité des principes, des procédures, des règlements et des instructions qui sont propres au système canadien nuit beaucoup à la valeur de la fonction publique. Un recrutement moins compliqué et moins rigide, ainsi que les procédés adoptés pour le choix et la nomination du personnel par certains organismes exemptés, prouvent qu'il est possible d'obtenir des résultats beaucoup plus rapides sans porter atteinte au principe du mérite.

4 Cette administration très centralisée et cette uniformité rigide ne sont pas essentielles pour sauvegarder le principe du mérite. Deux gouvernements étrangers, qui ont dû régler un peu avant le Canada le problème posé par l'envergure de leurs services publics, ont prouvé cela. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont fait des progrès sensibles dans ces deux domaines. Les États-Unis, surtout, ont conféré dernièrement aux divers ministères une autorité assez considérable en matière de recrutement, de choix et de nomination des fonctionnaires.

5 La forte expansion de l'emploi dans l'administration après la guerre a obligé la Commission du service civil des États-Unis à décentraliser les fonctions qui lui incom-

baient. En adoptant cette méthode, on tient pour acquis que les divers ministères et organismes ont intérêt à appliquer le principe du mérite tout autant que la Commission elle-même. En effet, cela permet aux ministères de recruter, de choisir et de nommer du personnel de leur propre initiative, tout en se conformant aux normes et méthodes convenues avec la Commission, et sous réserve d'une vérification par celle-ci. Cette méthode comporte le recours fréquent aux concours et à des commissions d'examen composées de représentants des ministères.

6 Au Canada, la Commission du service civil a pris quelques mesures dans le sens de la décentralisation. L'exemple le plus frappant en est la délégation aux ministères du pouvoir de procéder à des concours internes pour l'avancement. Même si ce n'est là qu'un progrès relatif, il s'est révélé utile, et ni les ministères intéressés, ni la Commission du service civil ne semblent enclins à l'abandonner. Aux termes de la nouvelle loi, le sous-ministre peut, dans certaines circonstances, recommander une nomination à la Commission du service civil, mais c'est quand même cette dernière qui détient le pouvoir de nommer l'intéressé. La possibilité très étendue d'appel que prévoit la nouvelle loi impose, sans aucun doute, des limites à la délégation utile des pouvoirs.

7 Il a été constaté que dans le cadre très restreint de la délégation actuelle de ses pouvoirs, la Commission du service civil accorde, de toute évidence, plus d'autorité aux ministères qu'elle considère comme compétents qu'à ceux qui, à son avis, présentent certaines faiblesses. Par exemple, elle leur délègue dans certains cas une certaine autorité en ce qui concerne les traitements et la classification, quoique certains ministères ne tiennent pas à assumer cette responsabilité. Dans l'ensemble, la délégation des pouvoirs semble être aux yeux de la Commission une mesure parfois nécessaire, mais qu'elle applique rarement et peu volontiers. Pareille initiative semble être généralement dictée par des raisons d'ordre administratif plutôt que par un principe. La décentralisation n'a été envisagée que de façon limitée et sporadique, et elle a été appliquée sans grande conviction. Cette attitude reflète évidemment ce qui semble être l'esprit de la Loi sur le service civil.

RECRUTEMENT

8 Le terme «recrutement» comprend le procédé suivi pour annoncer les emplois vacants, ainsi que les tâches administratives qui s'y rattachent; c'est le moyen d'informer le public des vacances qui se produisent dans la fonction publique. L'attitude de la Commission du service civil à l'égard du recrutement s'inspire de la conviction que tout citoyen ayant les aptitudes voulues a le droit d'être pris en considération pour un emploi dans l'administration et qu'il faut, par conséquent, renseigner tout le monde sur les possibilités offertes.

9 Le principal moyen de recrutement est l'emploi d'avis imprimés sur feuilles individuelles et d'annonces publiées dans les journaux selon l'usage courant. Les affiches sont réparties dans les divers bureaux de poste, les bureaux de la Commission d'assurance-chômage, et autres édifices du gouvernement que fréquente le public. Dans certains cas, on en trouve même dans les universités. On remet aussi aux divers bureaux de l'administration des avis à l'intention des fonctionnaires. Dans les cas où l'on a besoin de personnel scientifique et professionnel, les postes sont annoncés dans les publications savantes et professionnelles. Bon nombre de débouchés professionnels font aussi l'objet de circulaires ou feuilles de renseignements décrivant en détail le travail en question. Pour diffuser ces circulaires, on procède de la même façon que pour les affiches, sauf qu'on les envoie aux bureaux du Service national de placement qui s'occupent des postes de direction et des emplois professionnels, et non aux bureaux de poste.

10 Le recrutement dans les universités est confié aux agents de liaison de la Commission du service civil, qui se rendent dans les diverses institutions. En outre, on y distribue des avis décrivant les diverses offres d'emploi pouvant intéresser les diplômés d'université.

11 On a critiqué l'affichage des postes vacants pour diverses raisons: il conviendrait au recrutement massif, c'est-à-dire à celui des commis, des sténographes, etc., mais n'attire pas le personnel spécialisé. La préparation de ces affiches peut entraîner jusqu'à 30 jours de retard. De plus, le procédé suivi pour les annonces, y compris celles qu'on insère dans les journaux, est devenu mécanique et rigide. Sous l'ancienne loi on pouvait limiter la publicité au lieu de l'emploi, mais la loi ne donnait aucune indication claire et logique quant à l'application du principe. La disposition (abandonnée dans la nouvelle loi) selon laquelle tout poste vacant au bureau central doit être annoncé dans tout le Canada a entraîné de longs retards et fait obstacle au recrutement. En outre, la Commission du service civil n'est pas autorisée à prendre de dispositions pour remplir une vacance d'emploi avant que celle-ci ne se soit réellement produite; mais il faut reconnaître par ailleurs qu'elle n'est pas souvent renseignée à l'avance sur les emplois qui vont devenir vacants.

12 Dans les ministères et organismes de l'État, on critique le fait que les méthodes actuelles de recrutement entraînent fréquemment de longs et ennuyeux délais (tableau 16). Bon nombre de ministères estiment que si on leur en donnait la possibilité, ils feraient peut-être preuve de plus d'imagination que la Commission du service civil dans l'utilisation des moyens de recrutement. De l'avis de bon nombre de gens, la Commission du service civil s'inquiète par trop des menus détails d'application du principe du mérite et néglige les besoins pressants des ministères. La Commission se rend évidemment compte des retards et des critiques, mais elle se croit liée par les principes qu'établissent implicitement les diverses lois relatives au Service civil.

SÉLECTION ET NOMINATION DES FONCTIONNAIRES

13 Le délai prévu pour la réception des demandes étant expiré, la phase du recrutement se termine et l'on passe à la sélection et à la nomination du candidat. Les méthodes employées pour la sélection peuvent comprendre des examens écrits, des épreuves pratiques d'aptitude, le recours à des jurys consultatifs d'examen et à des jurys d'examen oral. Une fois que le jury d'examen a terminé sa tâche, on établit une liste des candidats admissibles d'après les notes obtenues. Cette liste est ensuite modifiée par l'application du principe de la préférence accordée aux anciens combattants et de la préférence locale. Les candidats sont avisés des résultats du concours et des offres d'emplois sont transmises à ceux qui ont réussi. Enfin, le candidat fait savoir qu'il accepte l'offre de la Commission et il indique la date à laquelle il se présentera pour assumer ses fonctions. On trouvera ci-dessous un bref exposé des diverses dispositions et conditions régissant la sélection et la nomination des candidats.

- *Jury consultatif d'examen*
  Le jury consultatif d'examen comprend un ou plusieurs représentants du ministère intéressé. Son président est un agent de la Commission du service civil. Il a pour tâche de dépouiller les formules et d'éliminer celles qui ne répondent pas aux aptitudes prescrites pour l'emploi en question. Le jury décide ensuite quels examens écrits ou pratiques il y a lieu de tenir, et il les autorise.

- *Examens de nature générale ou spéciale*
  Les examens de nature générale sont une épreuve générale portant sur quatre aspects (vocabulaire, aptitude au calcul, connaissances générales et intelligence de textes). L'examen spécial permet d'évaluer

Tableau 16—COMMISSION DU SERVICE CIVIL—ANALYSE DU RECRUTEMENT DU PERSONNEL TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE—JUIN 1960 À JUIN 1961

(Analyse fondée sur 43 demandes reçues des ministères visant le recrutement d'une seule personne—procédures normales)

Classe	Considération de la demande (Commission)				Délai: de l'annonce à la date limite d'inscription		Examen des candidatures		Délai: de la demande à l'offre d'emploi		Délai: de l'offre à l'entrée en service		Délai total: de la demande à l'entrée en service	
	Première		Définitive											
	Nombre de concours	Durée* moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne	Nombre de concours	Durée moyenne
Génie et connexes	14	20	17	10	17	41	17	58	15	128	14	34	14	159
Sciences physiques	8	29	9	14	9	72	9	34	8	141	6	9	6	147
Forêts et biologie	4	9	4	35	4	52	4	50	4	145	3	20	3	175
Enseignement	5	5	5	14	5	43	5	53	5	115	5	57	5	171
Architecture	3	36	3	26	3	36	3	44	3	143	2	66	2	244
Non scientifiques	5	45	5	21	5	45	5	46	4	158	4	37	4	196
Total (toutes classes)	39	23	43	16	43	49	43	49	39	135	34	34	34	169

*Exprimée en jours civils courus.

selon des principes étroitement définis l'aptitude, la formation et l'expérience des candidats. On peut citer comme exemple l'examen comportant l'échantillon de travail qui détermine le choix des traducteurs bilingues.

Les épreuves de nature générale servent lorsqu'il faut déterminer le degré d'intelligence générale de nombreux candidats et sélectionner ceux qui s'acquitteront le mieux d'une variété de tâches administratives. Les épreuves spécialisées s'emploient lorsqu'il s'agit de positions très spécialisées où la compétence, étant surtout fonction de la formation reçue et de l'expérience acquise, dépend par conséquent moins directement de l'aptitude générale.

- *Jury d'examen oral*

  Le jury d'examen oral se compose des mêmes personnes qui ont constitué le jury consultatif d'examen. En s'inspirant des résultats du concours, il désigne les candidats qui seront appelés à une entrevue et prend les dispositions nécessaires pour que celle-ci ait lieu en temps et lieux opportuns. Le jury peut se déplacer dans le pays ou déléguer ses fonctions aux bureaux régionaux.

- *Liste des candidats admissibles*

  Il s'agit de la liste (établie par ordre de mérite) des candidats ayant franchi avec succès les diverses étapes de la sélection. Cet ordre est sujet à changement par suite de l'application du principe de la préférence aux anciens combattants et de la préférence locale.

- *Préférence accordée aux anciens combattants*

  Aux termes de la Loi sur le service civil, les Canadiens qui ont servi outre-mer dans les forces de Sa Majesté jouissent—quelles que soient leurs notes—de la préférence pour les emplois par rapport aux autres candidats. La seule condition est que l'ancien combattant en cause possède le minimum d'aptitudes requis pour l'occupation dont il s'agit.

- *Préférence locale*

  Sous l'ancienne loi, on accordait la préférence dans certains cas aux candidats résidant dans la localité d'emploi. Sous la nouvelle loi, la préférence est accordée aux candidats domiciliés dans le lieu desservi par le bureau en question.

14 Les réclamations aussi véhémentes que générales qu'on a entendues au sujet du procédé de sélection et de nomination viennent des longs retards apportés à remplir les postes vacants. Les cas à l'appui abondent. Le tableau 16 résume un dossier constitué pour 43 concours ouverts au public afin de remplir certains postes d'ordre professionnel et scientifique. Il révèle qu'il s'est passé de 171 à 244 jours à partir du moment où la Commission du service civil a reçu la demande du ministère en question jusqu'à celui de l'occupation du poste. Le délai moyen pour l'ensemble des concours a été de 169 jours. Ces retards ne sont généralement pas attribuables à la négligence ni à l'incompétence du personnel de la Commission du service civil, mais plutôt au système, qui est aussi complexe qu'incommode à appliquer. Dans l'ensemble, les méthodes suivies prouvent nettement qu'en sauvegardant le «principe du mérite» approuvé par tous, on a établi un système qui fait obstacle au véritable but à atteindre, soit le choix rapide de la personne ayant les aptitudes voulues. Le Parlement a déjà supprimé certains obstacles en 1961. Il faut espérer que la Commission agira dans le même esprit.

15 La Commission du service civil des États-Unis a adopté des dispositions destinées à atténuer ce conflit. En plus de déléguer aux divers ministères l'autorité nécessaire pour recruter, choisir et nommer des fonctionnaires, conformément à des règles établies avec soin, elle a institué des concours permanents en vue de remplir les nombreux emplois qui s'offrent dans beaucoup de ministères. Ainsi, le bureau de recrutement de Washington fait passer tous les jours des examens de commis

et de sténographe. Cette pratique s'applique également dans de nombreux bureaux régionaux de la Commission. La méthode du concours permanent est plus souple et plus efficace que celle qu'emploie à l'heure actuelle la Commission du service civil du Canada et qui consiste à faire passer, à Ottawa, des concours semestriels afin de remplir des postes analogues. Le régime appliqué aux États-Unis encourage le public des diverses régions du pays à présenter n'importe quand des demandes d'emplois. Les candidats heureux sont immédiatement inscrits sur un «registre» (l'équivalent américain de la «liste d'admissibilité» canadienne) et sont prêts à prendre leur emploi quand une vacance d'emploi se produit. La «règle de trois» permet aux ministères d'accorder des entrevues aux trois meilleurs candidats disponibles, de nommer celui de leur choix et d'en aviser la Commission.

Méthodes d'examen

16 Les examens spécialisés, qui sont destinés à évaluer selon des principes étroitement définis l'aptitude, la formation et l'expérience des candidats, ont au premier abord une validité qu'on peut généralement admettre. Comme ils consistent d'ordinaire en un échantillon judicieusement composé du travail qu'exige l'emploi en question, on peut espérer qu'ils mesurent bien ce qu'ils sont censés mesurer. Par exemple, le candidat capable de composer rapidement en anglais idiomatique une annonce acceptable pour un poste technique dont la description détaillée est extraite d'un manuel français, puis de procéder de la même façon pour transposer un texte anglais en français, est tout probablement parfaitement bilingue aux fins de l'emploi en cause.

17 Il est toutefois inquiétant de relever que la validité de l'épreuve d'aptitude générale qu'on fait fréquemment subir aux candidats n'a jamais été établie avec une rigueur statistique satisfaisante. Cette épreuve ne mesure l'aptitude que d'une façon indirecte et non décisive. En effet, il est impossible de prouver que le candidat qui a obtenu la note la plus élevée d'aptitude générale soit nécessairement le meilleur, ou même (bien que peu soient renvoyés) qu'il soit acceptable. En un certain sens, il est probablement meilleur que ceux dont les notes étaient basses. Mais il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il remplisse mieux l'emploi en question.

18 La Commission du service civil se rend compte de ces difficultés. Elle a fait l'étude comparative des notes obtenues par les candidats venant de différentes régions du pays et, dans les cas où elles étaient semblables au point de vue statistique, elle en a conclu que les aptitudes ainsi mesurées sont généralement caractéristiques de l'ensemble de la population. Même si ce résultat indique clairement que, lors de la sélection, aucune injustice ne découle des différences culturelles constatées parmi les candidats, il ne constitue cependant pas une garantie de la valeur de l'épreuve. Le meilleur moyen d'établir la valeur de l'épreuve serait d'engager un certain nombre de personnes ayant obtenu des notes médiocres, puis de comparer leur travail avec celui des candidats à cote élevée.

19 La validité des résultats des entrevues orales ou de l'examen traditionnel comportant des rédactions n'a guère été prouvée. Certains ministères recourent également aux examens lorsqu'il s'agit d'avancement. Or ces examens sont souvent conçus et dirigés par des personnes n'ayant pas la formation nécessaire, et il est impossible de savoir s'ils sont valables ou non.

20 Il est évident que le nombre de personnes qui ont les aptitudes nécessaires pour remplir un emploi est inversement proportionnel aux exigences de l'emploi. Par conséquent, les méthodes complexes qu'on emploie pour choisir les candidats aux emplois qui ne demandent que peu d'aptitude ne semblent guère utiles. Elles peuvent même induire en erreur, parce qu'elles tendent à motiver un certain ordre

de priorité dans les listes d'admissibilité, ordre qui ne peut être valable puisque les qualités requises ne peuvent dans ces cas se mesurer par des notes précises.

21 Les méthodes de sélection et de nomination devraient s'adapter aux diverses exigences de la hiérarchie d'emplois. Au palier le plus bas, elles devraient tendre à éliminer les candidats inaptes, les autres étant portés sur une liste d'admissibilité qui servirait aux convocations lorsque leurs services seraient requis. Au palier moyen, il y a lieu de procéder au même filtrage, mais les véritables critères de sélection, c'est-à-dire les examens écrits et oraux, l'évaluation de l'expérience, ainsi que le niveau d'instruction, commencent à avoir une certaine valeur. Pareilles épreuves permettent d'établir des niveaux d'aptitudes sur lesquelles un jugement peut se fonder. Si l'on en croit l'expérience, les examens psychologiques comportent un élément négatif. On peut s'y fier lorsqu'il s'agit d'éliminer ceux qui n'ont pas les aptitudes fondamentales voulues, mais ils ne révèlent pas si le candidat qui possède les *qualités nécessaires* pour l'emploi envisagé s'intéressera à son travail et l'exécutera consciencieusement.

22 Au plus haut palier d'emploi, la meilleure technique permettant de porter un jugement consiste à faire évaluer l'expérience des candidats par les hauts fonctionnaires compétents. La raison en est qu'en pareil cas la plupart des candidats réussiront probablement tous les examens qu'on leur fera subir. En outre, les questions touchant le caractère et la capacité de travailler avec certaines autres personnes peut avoir de l'importance. Ces qualités ne se mesurent pas facilement lors d'un examen objectif et c'est la direction compétente du ministère qui, en pratique, peut le mieux les évaluer.

23 Une des erreurs de la méthode du mérite vient de ce que la Commission du service civil a l'habitude de remplir une vacance au palier supérieur par celui qui est en tête de la liste d'admissibilité, refusant ainsi au ministère intéressé l'occasion de faire son choix parmi les candidats heureux. L'argument avancé en l'occurrence, c'est que toute autre façon d'agir contreviendrait au principe du mérite. Le raisonnement pèche de deux façons. Premièrement, il suppose que celui qui a été reçu premier à l'examen est toujours celui qui remplira le mieux le poste prévu, corrélation qu'on ne peut aucunement établir. Deuxièmement, il ne tient compte ni de la personnalité du candidat ni de l'influence bonne ou mauvaise que cet élément peut exercer sur l'harmonie du milieu dans lequel il sera appelé à travailler.

Favoritisme politique

24 Avant 1918, le choix des fonctionnaires au Canada, et notamment en dehors de la capitale, s'inspirait surtout du favoritisme politique. C'est la raison pour laquelle on a institué la Commission du service civil. Cependant, le système du mérite, tel qu'il est appliqué par la Commission, n'est pas entièrement à l'abri de certaines manœuvres qui peuvent jouer sur les exigences de l'emploi et sur les méthodes de sélection. Néanmoins, la Commission du service civil a éliminé, ou peu s'en faut, le favoritisme politique pour les nominations aux postes qui relèvent de sa compétence. Mais que dire de ce qui se passe dans les organismes et à l'égard des emplois exemptés?

25 Les enquêtes menées dans les sociétés de la Couronne et dans les organismes exemptés de l'application de la Loi sur le service civil ont révélé certains cas de favoritisme politique. Cependant, les organismes qui se sont pliés aux pressions de nature politique exercées lors de la sélection définitive semblent insister, d'une façon générale, pour que le candidat auquel on donne la préférence ait les aptitudes requises. Ils font passer des examens professionnels aux candidats recommandés, puis choisissent celui qu'ils jugent le plus apte.

26 Certains organismes recrutent librement leur personnel sans subir aucune pression ni ingérence politique. Certains autres sont sporadiquement assujettis à des pressions de ce genre, et d'autres le sont constamment. Ces derniers sont à tel point submergés de recommandations qu'ils n'ont besoin de recourir ni aux annonces, ni aux moyens réguliers pour remplir les postes vacants. Le nombre des candidats recommandés est si considérable qu'ils peuvent choisir ceux qui leur semblent convenir le mieux. Par conséquent, même si la protection politique existe dans les organismes exemptés, on ne peut la considérer ni comme exceptionnelle, ni comme générale.

AVANCEMENTS ET MUTATIONS

27 L'avancement dans la fonction publique tombe sous l'autorité exclusive que détient la Commission du service civil en matière de nominations. La Commission, comme d'ailleurs tous les ministères, applique le principe de l'avancement à l'intérieur des cadres mêmes. On limite d'abord le choix au personnel du service en question, puis à l'ensemble de l'administration; finalement, si l'on ne peut satisfaire à la demande, on annonce un examen ouvert au grand public.

28 La Loi sur le service civil définit l'avancement comme le passage d'une catégorie à une autre catégorie comportant un traitement maximum plus élevé. L'avancement s'obtient au sein d'un même ministère ou dans un autre ministère par concours ouvert au public, par reclassification et par le recours à un «jury de promotion». Lorsque la chose est possible, la Commission du service civil délègue au ministère l'autorité d'accorder l'avancement à l'intérieur de ses services, sous réserve d'une vérification quelque peu automatique à la suite de laquelle la Commission du service civil délivre le certificat officiel. D'autre part, les concours interministériels se font sous les auspices de la Commission du service civil, qui décide si le concours sera régional ou national. L'avancement, tant à l'intérieur d'un même ministère que d'un ministère à un autre, est sujet à appel.

29 Les concours ouverts au public offrent une possibilité d'avancement aux candidats fonctionnaires, tout en permettant la nomination d'une personne de l'extérieur. Parfois les ministères recommandent des concours ouverts au public, afin d'attirer de l'extérieur les personnes ayant les dispositions nécessaires. Ils hésitent cependant à agir ainsi, parce que la tenue de pareils concours peut prendre de trois mois à un an.

30 L'avancement par reclassification se produit lorsqu'un emploi est reclassifié à cause d'une modification sensible des fonctions du titulaire. On reclassifie parfois certains postes sans qu'il y ait modification des fonctions afin de récompenser un employé, par exemple un homme de science dont la valeur augmente à la mesure de son expérience, ou un fonctionnaire ancien à la veille de prendre sa retraite. L'avancement accordé par un jury est un cas particulier qui s'applique seulement au service à l'étranger et à des emplois scientifiques et professionnels. Un comité de spécialistes examine les états de service des employés en cause et recommande une promotion lorsqu'il le juge à propos. Ces recommandations doivent être confirmées par la Commission du service civil. Il devient nécessaire de s'écarter du principe de l'avancement par concours parce que les services extérieurs sont éparpillés dans le monde entier et qu'il est difficile sinon impossible d'organiser un concours. D'ailleurs, le concours n'est pas la meilleure façon d'établir la compétence professionnelle des titulaires d'emplois scientifiques.

Procédure d'appel

31 Tout examen du système d'avancement et de mutation doit tenir compte de la procédure d'appel, car celle-ci peut retarder considérablement la confirmation d'une nomination. Tout employé mécontent du résultat

d'un concours d'avancement a le droit d'en appeler de la décision du comité. Aux termes des règlements, on doit informer des résultats du concours les candidats qui n'ont pas réussi, et leur rappeler leur droit d'appel. Il s'ensuit donc des délais, car une nomination ne peut être confirmée tant qu'une décision n'est pas rendue sur tous les appels interjetés.

32 En vertu des dispositions de la nouvelle loi, les appels peuvent entraîner des retards encore plus nombreux que par le passé. Cette loi donne en effet un caractère plus officiel aux procédures d'appel, en ce sens que les appelants peuvent retenir les services d'un avocat. De plus, elle multiplie les motifs d'appels afin d'inclure les mutations, les réductions de rang, les suspensions et les refus d'augmentation de traitement. Par contre, la méthode qui a cours dans la fonction publique des États-Unis permet d'en appeler uniquement des décisions préjudiciables à la situation actuelle du fonctionnaire, mais non d'une décision qui serait censée le priver d'un avantage futur, l'avancement par exemple.

33 Les inconvénients de la présente situation des appels relatifs à l'avancement sont mis en relief lorsqu'un premier avancement entraîne toute une série d'avancements pour d'autres; dans ce cas, tous sont paralysés jusqu'à l'audition du dernier appel. Sans doute est-il vrai qu'on puisse nommer des titulaires à titre provisoire au cours de la période d'appel, mais d'habitude les candidats choisis sont peu disposés à assumer leurs nouvelles charges dans des circonstances aussi incertaines, surtout s'il leur faut déménager d'une ville à une autre.

Cote de l'employé

34 Vos commissaires ont proposé de donner aux directeurs le pouvoir d'accorder des promotions sans appel et, s'ils le jugent à propos, sans concours. Pour appuyer cette recommandation, il serait précieux de répandre l'usage des comités d'avancement dans le genre de ceux qui étudient les promotions visant les fonctionnaires du service extérieur au sein des ministères des Affaires extérieures et du Commerce. Grâce à une méthode efficace d'établissement des cotes des employés, les directeurs et les comités disposeraient des renseignements voulus quand viendrait le moment d'accorder de l'avancement. Une enquête menée dans les ministères où l'on a recours à cette méthode des comités d'avancement a révélé que la valeur de cette méthode repose sur la confiance que les employés portent aux membres des comités qui ont la réputation de rendre des jugements éclairés. Au ministère des Affaires extérieures, par exemple, chaque ambassade est chargée de faire une appréciation très soignée des membres de son personnel. A Ottawa, un comité approprié examine ensuite ces évaluations, puis recommande l'avancement ou la mutation, qui sont sans appel. Cette méthode a suscité très peu de mécontentement. La mise en pratique de méthodes semblables révèle que lorsque des directeurs compétents ont l'occasion d'exercer leur droit de gestion, ils savent gagner la confiance de leurs subordonnés.

35 Dans l'administration fédérale, l'évaluation officielle des employés a connu une histoire longue et variée. Elle a suivi les mêmes cheminements que dans le secteur privé. En vertu de la nouvelle Loi sur le service civil, la Commission du service civil est relevée de sa responsabilité statutaire à l'égard des méthodes d'appréciation des employés. Les ministères sont aujourd'hui en mesure d'assumer une entière responsabilité dans ce domaine et nous espérons qu'on saura aider et même obliger les chefs à bien jouer leur rôle. L'aptitude d'un chef à apprécier un employé et à faire de cette appréciation un instrument efficace de formation de l'employé devrait fournir une bonne idée de ses talents de chef. Dans les ministères, les chefs devraient recevoir une solide formation en matière d'appréciation des employés afin de pouvoir s'acquitter avec compétence de cette tâche qui, essentielle-

ment, est une orientation confidentielle et sur place de leurs employés.

36 L'appréciation des employés devrait tendre à une double fin: *a*) aider l'employé à s'améliorer et *b*) aider la direction à gérer son personnel. Il y a deux besoins à remplir: celui de stimuler l'employé à apprendre et à s'améliorer et celui de dresser un inventaire précis des talents et de l'expérience des membres du personnel. Une évaluation prudente et fidèle des employés est à la base des décisions à prendre au sujet de la formation des employés et du perfectionnement de la gestion.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

37 Les ministères et les organismes d'une part, et la Commission du service civil d'autre part se partagent l'autorité et la responsabilité en matière de formation et de perfectionnement au sein de la fonction publique. Ce partage des responsabilités est défini, dans ses grandes lignes, dans un article de la nouvelle Loi sur le service civil où l'on peut lire que la Commission doit «diriger des programmes de perfectionnement des membres du personnel et aider les ministères dans la direction de tels programmes».

38 Le besoin de programmes de formation et de perfectionnement du personnel se fait sentir depuis longtemps dans la fonction publique. Divers rapports, dans le passé, ont souligné cette lacune touchant la gestion des employés de l'État: le rapport Arthur Young, en 1919, le rapport de la Commission royale d'enquête sur les classifications administratives dans le service public, en 1946 (qui n'a découvert que de rares exemples de formation méthodique du personnel administratif) et le rapport sur l'administration du personnel dans le service public, en 1958. Dans ce dernier rapport, la commission d'enquête disait qu'à son avis, «la Commission et les ministères devraient faire plus qu'ils n'ont pu faire dans le passé en vue du perfectionnement et de la formation du personnel et en vue de l'orientation en matière d'emploi».

39 Par rapport aux besoins d'une organisation aussi vaste et aussi complexe, les services de formation et de perfectionnement ont été en fait très minimes. On admet qu'il n'est pas facile d'organiser et de diriger des programmes correspondant aux besoins. C'est une tâche difficile qui a mobilisé les ressources des spécialistes les plus compétents et les plus expérimentés de la formation et du perfectionnement dans les grandes industries où, depuis de nombreuses années, des programmes d'envergure sont en vigueur.

40 Les connaissances acquises ailleurs que dans l'administration fédérale établissent clairement que l'organisation de programmes efficaces de formation et de perfectionnement exige trois conditions préalables. Premièrement, le spécialiste de la formation du personnel et le fonctionnaire supérieur doivent tous deux comprendre clairement les principes fondamentaux et les buts de la formation et du perfectionnement. Deuxièmement, la direction doit être prête à appuyer un programme fondé sur ces principes et ces buts. Finalement, on doit pouvoir compter sur des moyens financiers suffisants et sur les services d'un personnel compétent.

41 Les connaissances acquises dans le secteur industriel ont aussi démontré que le succès des programmes de formation et de perfectionnement dépend de certaines données et de certains principes de base. On en a tenu compte pour évaluer les programmes qu'entreprend présentement l'administration fédérale.

- *Distinction entre formation et perfectionnement*

  La formation est l'action d'enseigner un métier à une personne afin de lui permettre d'améliorer son rendement dans un emploi particulier. Le perfectionnement est le processus grâce auquel une personne se forme,

se développe, acquiert de nouvelles connaissances, habitudes ou attitudes, et élargit ses horizons. Les cours de formation et les programmes de perfectionnement comportent donc des méthodes différentes.

- *Comment on apprend*

Pour élaborer et diriger avec succès des cours de formation et des programmes de perfectionnement, il faut savoir comment les gens apprennent. Les expériences tentées à l'aveuglette risquent d'être fort coûteuses.

- *Définir les besoins*

Les cours de formation et les programmes de perfectionnement qui ne sont pas établis en fonction de besoins connus ne sont que pure perte. Pour mettre toutes les chances de son côté, il faut donc analyser les besoins présents et futurs de main-d'œuvre, examiner dans quelle mesure les ressources actuelles répondent à ces besoins et élaborer des programmes destinés à combler les lacunes. Dans cette optique, la formation et le perfectionnement deviennent parties intégrantes de l'appareil qui permet à la direction d'atteindre ses objectifs. Ce sont par conséquent des devoirs auxquels la direction ne saurait se soustraire.

- *Simulation des conditions de travail*

C'est d'après l'amélioration du rendement de l'employé qu'on peut mesurer l'efficacité de la formation et du perfectionnement. Il est donc essentiel que les méthodes de formation et de perfectionnement se calquent autant que possible sur les conditions mêmes de travail. L'appareil utilisé dans la méthode Link pour l'entraînement des pilotes a été l'un des exemples les mieux connus de l'application de ce principe.

- *Le milieu de travail*

Enfin, il est essentiel que les cours de formation et les programmes de perfectionnement tiennent compte des réalités du milieu de travail où la théorie doit passer dans la pratique. Si ce milieu est imperméable aux nouvelles connaissances et aux nouvelles méthodes, s'il paralyse l'initiative, étouffe l'intérêt, limite le rendement de l'employé et met un frein à l'éducation personnelle, les programmes de formation et de perfectionnement seront gaspillés. La fonction publique en fournit un exemple typique et déprimant car les programmes les plus efficaces de perfectionnement de la gestion ne peuvent donner que de maigres résultats dans les organisations qui privent les directeurs de leur fonction de gestion.

42 Si l'on en juge par les normes énoncées, par le peu d'intérêt manifesté par les hauts fonctionnaires, et par les maigres moyens financiers et le petit personnel engagés, la formation et le perfectionnement sont loin d'avoir reçu l'attention qu'ils méritent dans la fonction publique. Bien des ministères n'ont pas compris les besoins et les possibilités de formation, et souvent ceux qui les ont compris n'ont pas fait appel aux services de spécialistes de la formation qui possédaient une compétence suffisante. En somme, on n'a pas élaboré un programme ou une ligne de conduite qui s'applique à l'ensemble du service public. Les programmes de formation en vigueur tournent donc à l'éparpillement et au manque de coordination; ils s'inspirent d'idées assez confuses des objectifs visés et des moyens de les réaliser. Toutefois, la situation n'est pas entièrement mauvaise: les ministères et les organismes, ainsi que la Commission du service civil dirigent certains programmes bien conçus et administrés avec compétence.

43 De façon générale, les cours et leurs méthodes de présentation démontrent que l'on comprend peu la portée des théories acceptées en matière d'enseignement. Les techniques de formation et les programmes de perfectionnement mis au point à l'extérieur sont peu connus. Les spécialistes de la formation sont portés à parler en fonction de méthodes et de techniques autrefois à l'honneur dans l'in-

dustrie et dans les universités, mais qui ne correspondent plus aux notions et aux pratiques actuelles. Il semble que les cours de formation et les programmes de perfectionnement ne sont guère évalués en fonction des résultats qu'ils donnent.

44 Il a été constaté que dans les ministères et les sociétés où l'on se préoccupe des besoins de formation, on insiste surtout sur les besoins immédiats et moins sur les besoins futurs. Cette constatation est encore plus frappante pour les programmes de perfectionnement. En général, on admet qu'il est nécessaire de former des directeurs plus nombreux et meilleurs, mais dans les programmes élaborés pour répondre à ce besoin, on ne semble pas s'efforcer d'établir avec précision quelles sont les capacités, connaissances et attitudes spéciales requises. En comparaison des besoins qui se font sentir, les ministères semblent avoir trop peu de spécialistes de la formation, et de plus, ces derniers semblent moins qualifiés et moins compétents que leurs homologues dans l'industrie. Leur traitement et leur rang relativement bas dans l'administration y sont sans doute pour quelque chose. Il faut y voir une preuve d'incompréhension devant les besoins et les possibilités de formation et de perfectionnement plutôt qu'une indication des entraves que les méthodes relatives à l'effectif, à la classification et aux nominations posent au recrutement de spécialistes en dehors des cadres actuels.

45 Si la somme de travail et d'attention que l'on consacre à la formation et au perfectionnement dans les ministères est relativement minime, même en comparaison d'autres services concernant le personnel, il existe cependant divers cours et programmes. Quelques ministères organisent des cours destinés à former les recrues au travail du ministère et de l'administration. Les cours de formation visent souvent à remplir des besoins immédiats et peu compliqués. On en voit des exemples dans les cours de métiers, les cours d'organisation et de méthodes de bureau, les cours d'apprentissage dans les chantiers maritimes, les cours de conduite d'automobile, les cours de premiers soins destinés aux membres d'équipes itinérantes, les cours de correspondance, de sténographie, de travail en comité, de formation de la mémoire, de lecture et d'expression orale. La Commission du service civil a offert des cours de métiers de toutes sortes, depuis les cours de dactylographie et de sténographie jusqu'aux cours destinés à former des cartographes, des mécaniciens de machines fixes et des télétypistes. Dans ces domaines, l'activité tend à diminuer à mesure que s'intensifient les programmes d'éducation des gouvernements provinciaux répondant aux mêmes besoins. La Commission organise aussi des cours complets sur les fonctions de secrétaire.

46 Les ministères et la Commission du service civil offrent par-ci par-là des cours spéciaux de formation à l'intention des chefs et des administrateurs aux niveaux inférieurs et intermédiaires. A peu près trois fois par année à Ottawa et deux fois par année dans ses bureaux régionaux, un ministère organise de tels cours à raison d'une demi-journée par semaine pendant treize semaines consécutives. Les techniques d'enseignement comprennent des cours, des exposés de cas-types, la projection de films, et des discussions. Depuis deux ans, la Commission du service civil a organisé des cours expérimentaux pour chefs immédiats qui portent sur les relations humaines, la gestion d'un bureau, la conduite du personnel et les principes de l'administration. Elle organise aussi un certain nombre de cours pour spécialistes comme les cours sur l'administration du personnel, sur la conservation des registres, ainsi que les cours destinés à ses propres fonctionnaires. Dans les bureaux régionaux, ses représentants chargés de la formation du personnel ont organisé des cours spéciaux de surveillance et de relations humaines, ainsi que des séminaires d'administration. Mais dans l'ensemble, l'administration n'a pas les rouages voulus pour permettre aux spécialistes de se familiariser avec

le travail et les fonctions de leurs homologues dans les autres ministères et organismes.

47 L'administration se tourne de plus en plus vers les services offerts ailleurs, par exemple les cours universitaires abrégés et les cycles d'études de l'*American Management Association*. De plus, les fonctionnaires qui veulent se perfectionner peuvent obtenir un congé pour fins d'études. La Commission du service civil et le conseil du Trésor sont souvent appelés à prendre des décisions concernant ce genre de congé, mais vu qu'il n'existe aucune ligne de conduite arrêtée et que l'initiative doit venir des ministères, on se sert de ce privilège de mille et une façons. En général, l'administration est portée à offrir une aide financière moindre que l'industrie et le commerce. On connaît cependant des cas d'exception où les fonctionnaires en congé pour fins d'études touchent leur plein traitement.

Perfectionnement de la gestion

48 La création de chefs dans la fonction publique a souffert du partage des responsabilités entre les ministères, les organismes et les agences de contrôle, ainsi que des problèmes posés par l'application actuelle du système d'avancement au mérite. Ces problèmes font qu'il est difficile, sinon impossible, de prévoir l'avancement et les mutations. Les ministères n'ont pas assez d'autorité à l'égard de l'administration du personnel, et pour cette raison, ils n'ont pas été portés à suivre de près la formation des nouvelles recrues. Parce qu'il n'existe pas un organisme central de gestion responsable de la coordination et de l'élaboration de la politique à suivre en ce qui touche le personnel, la fonction publique s'est trouvée trop morcelée pour qu'un programme de perfectionnement de la gestion améliore l'ensemble de l'administration. De façon générale, on ne s'est pas assez rendu compte du besoin de perfectionnement dans ce domaine. On s'est bien peu servi des moyens ordinaires d'améliorer la direction, tels que l'inventaire permanent des chefs, l'évaluation régulière des talents et de la capacité administrative des employés, les relevés des remplaçants ou la mise au point de programmes de perfectionnement pour les administrateurs actuels et futurs.

49 En dépit de ces obstacles, on s'occupe officieusement du perfectionnement des cadres. Par exemple, on emploie «l'ascension par reclassification» pour éviter les concours d'avancement, ou encore on affecte des employés à certains postes en invoquant le fait «que nul autre, dans le ministère, n'est aussi compétent». Sur plus de 200 fonctionnaires qui ont pris part aux cours destinés aux fonctionnaires supérieurs entre 1954 et 1960, la plupart avaient été promus ainsi plutôt que selon le système établi des concours d'avancement. Dans quelques ministères où l'on s'intéresse davantage au perfectionnement du personnel dirigeant, on a essayé de mettre en vigueur un régime de rotation systématique et méthodique de sujets choisis en vue de l'amélioration des cadres. Malgré l'appui que les organismes de régie centralisée accordent en principe à de tels programmes, l'examen des effectifs et la procédure relative aux crédits financiers ont tendance à décourager la rotation du personnel qui aiderait à l'amélioration de la gestion. Les ministères intéressés ont eu recours aussi au congé pour fins d'études comme moyen de faciliter l'amélioration de la compétence technique et administrative. Quand c'était possible, ils ont mis à profit les services qui existent à l'extérieur du ministère, et où l'on dispense la formation administrative, dont le Collège de la Défense nationale et le cours pour fonctionnaires supérieurs dirigé par la Commission du service civil.

50 Depuis le début de la deuxième guerre mondiale, le programme de formation et de perfectionnement de la Commission du service civil a eu comme objectif constant l'amélioration des cadres. Au début, on s'est intéressé surtout à des programmes de

formation pratique que remplacent maintenant quelques programmes de perfectionnement, comme les cours régionaux d'administration des services du gouvernement, le cours d'agent d'administration junior, celui d'agent d'administration intermédiaire et celui de fonctionnaire supérieur où il est surtout question d'administration publique. De nos jours, le programme de perfectionnement des cadres de la Commission du service civil porte surtout sur l'enseignement à ces trois paliers.

51 Entre 1948 et 1960, 172 personnes ont pris part au cours d'agent d'administration junior. La plupart des participants étaient de jeunes agents d'administration recrutés par le Service civil à leur sortie de l'université; mais un certain nombre s'étaient hissés à ce rang après avoir occupé des postes de commis. En 1960, 145 étaient encore dans le Service civil et on en retrouvait dans presque tous les ministères et organismes. À l'heure actuelle, quelque 45 fonctionnaires par an prennent part au cours. Pendant les premières années, le programme d'instruction comportait des séances hebdomadaires d'une demi-journée; l'agent d'administration junior suivait des cours et participait à des discussions pendant toute sa première année de service. Depuis quelque temps, les participants doivent s'éloigner de leur lieu de travail pour aller suivre à plein temps un programme d'étude qui comprend deux séries de cours d'une durée totale d'environ quatre semaines.

52 Il s'agit surtout ici d'un cours d'initiation pour agents d'administration juniors que, depuis quelque temps, on appelle plutôt des agents juniors de direction. Pendant leur première année dans le service, ces agents doivent occuper l'un après l'autre divers emplois dans leur ministère. Ajoutée au cours, cette rotation leur permet de se familiariser avec la fonction publique et ses rouages administratifs. En fin d'année, la Commission se fonde sur leur rendement dans chaque emploi et sur les résultats obtenus au cours pour décider s'il y a lieu de les garder ou non dans l'administration et s'il y a lieu de leur accorder de l'avancement.

53 Le cours d'agent d'administration intermédiaire s'adresse aux catégories intermédiaires d'administrateurs, c'est-à-dire, en gros, aux agents d'administration des classes 4 à 6. Il s'agit d'un programme d'études de deux semaines qui comporte ordinairement une série de cours et de discussions où l'on approfondit certaines questions, comme les principes d'administration et d'organisation, les techniques de communication, la vérification et le contrôle de la main-d'œuvre. Le cours se donne à Ottawa et dans quatre centres régionaux desservant les Prairies et la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et les Maritimes. Les étudiants se réunissent d'habitude en internat, normalement dans les résidences universitaires, et on demande la participation du corps professoral. Le cours a lieu deux fois par année et groupe chaque fois environ quarante agents d'administration intermédiaires.

54 Le cours pour fonctionnaires supérieurs se tient chaque année et dure quatre semaines. Les participants sont en résidence. Le cours se donnait naguère à Kemptville (Ontario); il se donne depuis quelque temps à Arnprior. Au début, ce cours devait s'adresser aux hauts fonctionnaires jusqu'au rang de sous-ministre adjoint. Cette condition restreignait tellement le nombre des candidats qu'on a plus tard admis les agents d'administration des classes 7 et 8 ainsi que les chefs de bureaux locaux. La règle générale, qu'on n'applique pas rigoureusement, veut que les candidats soient âgés de 35 à 50 ans et qu'ils aient de bonnes chances d'obtenir encore deux promotions au moins. Environ 25 p. 100 des personnes qui suivent le cours viennent de l'extérieur de la région d'Ottawa. La Direction de la formation du personnel de la Commission du service civil fait un choix parmi les fonctionnaires recommandés; à cette fin, elle tient compte de la contribution que chacun peut apporter au cours et de ce qu'il peut en retirer.

55 Le cours est conçu pour les fonctionnaires supérieurs chargés de problèmes administratifs de gestion plutôt que de détails techniques relatifs à l'exploitation des services du ministère. Il porte en même temps sur la science politique et sur les principes d'administration et d'organisation; il consiste en des conférences, des discussions en groupes et des études de cas types. Les chargés de cours sont recrutés parmi les sous-ministres ainsi que dans le commerce, l'industrie et les universités. Depuis qu'il a commencé, environ trois cents personnes ont suivi ce cours pour fonctionnaires supérieurs.

56 Dans l'ensemble, la Commission du service civil a fait preuve de plus d'imagination et de compétence que les ministères dans l'élaboration et la direction de cours de formation et de programmes de perfectionnement. Dans tout le service public cependant, on n'a pas assez bien compris le rôle de la formation et du perfectionnement, et on n'y a pas affecté les ressources voulues. La recherche qui doit faire connaître les besoins de formation et de perfectionnement n'a pas été assez poussée; on n'a pas cherché non plus à apprécier les cours de formation et les programmes de perfectionnement d'après les résultats obtenus. On a eu tendance à trop insister sur l'aspect théorique et trop peu sur les instruments de formation encore plus efficaces que sont le travail sur place, la surveillance compétente et la rotation des employés. Un programme bien conçu et coordonné de formation des employés et de perfectionnement des cadres pour l'ensemble de la fonction publique est une nécessité pressante. Le grand effort et les dépenses qu'exige ce programme seront amplement compensés par les résultats.

PERSONNEL SCIENTIFIQUE

57 Nulle part ailleurs que dans l'administration du personnel scientifique peut-on mieux observer la division de l'administration en deux royaumes. Le Conseil national de recherches est entièrement indépendant en ce qui a trait au programme d'administration de son personnel, tandis que certains personnels de recherche, comme ceux du ministère de l'Agriculture ou du ministère des Mines et des Relevés techniques, sont soumis à l'autorité ordinaire de la Commission du service civil. En ce qui a trait au recrutement, les différences ne sont pas aussi prononcées qu'on pourrait s'y attendre. La Commission du service civil a tendance à déléguer plus d'autorité aux ministères quand il s'agit de choisir un personnel scientifique. Ainsi, les méthodes de recrutement, de sélection et de nomination des hommes de science dans les ministères se conforment aux normes de la Commission relatives aux annonces, concours, comités de sélection et nominations; mais en fait les directeurs de ministère sont autorisés à se prononcer personnellement et presque autant que leurs homologues des organismes exempts.

58 Dans les ministères, la sélection se fait par des comités spéciaux qui travaillent en collaboration avec la Commission du service civil. Dans la plupart des organismes exempts, la sélection est confiée à des jurys ou comités permanents formés de directeurs supérieurs qui comprennent souvent des hommes de science de premier rang recrutés dans l'industrie et dans les universités. Pour des motifs de concurrence, et devant la nécessité pressante de remplir les emplois autorisés pendant qu'il est encore temps, les ministères ont tendance à avoir des normes de sélection inférieures à celles des organismes exempts où les comités permanents de sélection sont plus indépendants. En dépit de la ligne de conduite spéciale que la Commission adopte à l'égard du recrutement du personnel scientifique, les méthodes des organismes exempts semblent avoir plus de souplesse et donner à ceux-ci un avantage sur les ministères qui cherchent à employer les mêmes catégories de personnel.

59 Les groupes de recherche des ministères et des organismes exempts estiment que des

rapports étroits avec les hommes de science des universités constituent une aide précieuse à l'égard du recrutement. Ces rapports permettent de mieux se tenir au courant de la liste des candidats éventuels et offrent un moyen utile d'attirer étudiants et diplômés vers les laboratoires de recherches du gouvernement. Or, les organismes exempts recrutent des membres de leurs comités de sélection et d'avancement dans les facultés universitaires; il est ainsi plus facile pour eux d'établir et de maintenir les rapports voulus.

60 L'importance des contacts avec d'autres hommes de science ne se limite pas à leurs avantages accessoires concernant le recrutement. Ils sont un important stimulant pour la recherche scientifique. Les contacts avec des hommes de science des autres groupes de recherche de l'État peuvent être tout aussi précieux que les contacts avec des hommes de science dans l'industrie et les universités. Pourtant, les échanges d'hommes de science entre les différents groupes de recherche de l'administration fédérale sont très rares. Un des principaux obstacles, c'est évidemment la division des organismes de recherches scientifiques en deux secteurs: le premier dirigé et contrôlé par la Commission du service civil et l'autre raisonnablement autonome et indépendant. Toutefois, les échanges sont rares même entre les groupes qui relèvent de la Commission du service civil; on peut en dire autant du personnel non scientifique. Si, comme on l'a proposé ailleurs dans le présent rapport, on confie une juste part de la responsabilité en matière de gestion du personnel aux ministères et organismes, et si l'on peut compter sur l'influence unifiante d'un organisme central d'élaboration de principes et de coordination de l'administration du personnel, on devrait aussi permettre aux organismes de recherche du gouvernement de bénéficier d'une rotation mieux agencée du personnel scientifique.

61 La proportion du nombre des aides-techniciens par rapport au personnel professionnel est un aspect important en ce qui concerne les effectifs affectés à la recherche scientifique. Dans bien des secteurs de la recherche effectuée par le gouvernement fédéral, les hommes de science professionnels n'ont pas assez de techniciens pour les aider et ils gaspillent leur temps et leurs efforts à des travaux de techniciens. Il faudrait étudier la situation afin d'établir la proportion idéale dans les différents groupes et programmes de recherche.

62 De toute évidence, la diversité des conditions et des influences auxquelles est actuellement soumis le personnel scientifique dans le service public est nuisible. L'uniformité en toutes choses n'est pas nécessaire mais, en principe, la fonction publique devrait être unifiée pour les hommes de science, tout comme pour le personnel en général. Les propositions énoncées dans le présent rapport au sujet de la gestion du personnel devraient contribuer à créer une administration raisonnablement unifiée pour les hommes de science tout en conservant à certains d'entre eux et en accordant à d'autres le degré d'indépendance, de souplesse et de responsabilité qu'on ne trouve aujourd'hui que dans les organismes exempts.

PERSONNEL FÉMININ

63 Les membres de votre Commission ont interviewé des femmes à l'emploi de l'administration depuis les tout premiers échelons jusqu'aux plus élevés, tant à l'emploi de ministères relevant de la Loi sur le service civil qu'à l'emploi d'organismes exempts et de sociétés de la Couronne. Le degré d'instruction des femmes interrogées va de la 8e année jusqu'au doctorat. Le travail des femmes dans le service public a aussi fait l'objet de discussions avec des chefs de sexe masculin des paliers moyen et supérieur.

64 En principe, aucune distinction n'est établie entre l'homme et la femme qui demandent un emploi de fonctionnaire. L'un et

l'autre verront leurs demandes suivre la même voie, subiront les mêmes examens, auront les mêmes entrevues et jouiront des mêmes échelles de traitements. De subtiles différences, toutefois, ne manquent pas de se manifester dans la pratique. Au niveau universitaire, le recrutement des femmes est moins poussé. S'agit-il d'un poste dans un endroit reculé où les facilités de logement sont insuffisantes ou qui comporte la surveillance de travailleurs de sexe masculin, une femme à qualités, expérience et notes d'examen égales sera écartée et le poste sera accordé à un homme pour des raisons «d'aptitude», même si l'annonce de concours ne limite pas l'inscription aux hommes. De même, on a vu des femmes écartées de certains postes qui exigeaient des déplacements, ce qui semble assez difficile à admettre aujourd'hui.

65 Il n'existe pas officiellement de préférence défavorable à la femme dans les régimes de classement et de paye de la fonction publique. Dans la pratique, l'inégalité de rémunération dont souffre la femme dans le secteur privé tend à se refléter dans le service public. Par exemple, au Canada, c'est le gouvernement qui emploie le plus grand nombre d'infirmières. Au service fédéral, le maximum de la classe 3 pour une infirmière, est de $4,200 par an. Par comparaison, l'infirmier (qui est formé sur place) peut recevoir jusqu'à $4,500, le cuisinier d'hôpital, jusqu'à $4,500, et le magasinier d'hôpital, jusqu'à $5,200.

66 Les occasions de se perfectionner au sein du fonctionnarisme ont tendance à se faire moins nombreuses pour les femmes que pour les hommes de capacité analogue. Relativement peu de femmes suivent les cours de la Commission du service civil destinés à former les chefs de bureau et les surveillants. Quelques-unes seulement ont suivi celui qui s'adresse aux fonctionnaires supérieurs. Dans chaque cas, les ministères, à qui incombe la sélection des élèves, n'ont pas été portés à choisir des femmes pour nombre de raisons, dont la difficulté de les loger.

67 Rares sont les femmes nommées à des postes de commande. Tout indique que, le moment venu de choisir le titulaire d'un tel poste, la femme qui possède les qualités et l'expérience requises n'est pas traitée sur un pied d'égalité avec l'homme. C'est le cas surtout quand la fonction comprend la surveillance d'hommes. Le résultat de tout cela, c'est que relativement peu de femmes fonctionnaires gagnent plus de $5,000 par année et qu'une poignée seulement reçoivent au delà de $10,000. Dans quelques ministères, des femmes ont accédé aux paliers supérieurs des classes professionnelles. Par exemple, une femme occupe un poste éminent d'astronome, une autre est architecte, une troisième, ingénieur civil.

68 En tant qu'employeur, le gouvernement s'est montré dans l'ensemble moins injuste envers les femmes que le commerce ou l'industrie. Néanmoins, il gagnerait encore à mettre davantage à contribution leurs aptitudes et leurs qualités, étant donné la grande variété des emplois qui leur conviennent. Sans trop s'aventurer, il devrait, à titre d'expérience, leur confier certains postes et leur appliquer certains principes de formation et de perfectionnement. On pourra peut-être faire cesser ainsi le gaspillage d'aptitudes et de qualités qui se prêtent bien à des emplois intermédiaires et supérieurs pour lesquels il va devenir de plus en plus difficile de trouver les compétences voulues.

6

RENDEMENT EFFICACE DE LA FONCTION PUBLIQUE

HYGIÈNE ET ABSENCES

Prévention des accidents

1 Ces dernières années, le nombre des accidents du travail chez les fonctionnaires fédéraux s'est accru, amenant des misères personnelles, des bouleversements d'horaire et de répartition de personnel et, enfin, un lourd fardeau financier au Trésor.

2 Cet aperçu de la situation, tiré du *Manuel de sécurité* que publie le ministère du Travail, indique qu'il faut intensifier le programme de prévention des accidents dans l'administration fédérale. Prévenir les accidents est une attribution normale des chefs de service, et un bon programme en ce sens est un élément indispensable à l'administration compétente de toute organisation, qu'il s'agisse de l'entreprise privée ou du gouvernement. En ce domaine pourtant, la fonction publique n'affiche que de piètres résultats et la direction ne semble pas réellement s'appliquer à résoudre le problème.

3 La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement, au ministère du Travail, publie chaque année un rapport complet des cas d'invalidité professionnelle survenus chez les fonctionnaires. Le rapport de 1960-1961, comme ceux des autres années, offre une triste nomenclature d'accidents. (Il n'y est pas tenu compte des forces armées, d'Air-Canada, du National-Canadien ni de la Banque du Canada). Près de 18,000 cas d'indemnisation ont été réglés durant l'année, dont un bon nombre concernaient des accidents survenus au cours des années précédentes. Ces accidents ont fait perdre 298,000 jours de travail, dont 102,000 étaient attribuables à des accidents mortels et 88,000 à des cas d'invalidité permanente*.

4 Les fonctionnaires subissent le même genre de blessures que les travailleurs de l'in-

* Ces chiffres ont été établis d'après des données de l'*American Standards Association* qui estime que chaque accident mortel ou chaque invalidité permanente et totale entraîne la perte de 6,000 journées de travail, et que chaque invalidité permanente et partielle entraîne la perte d'un nombre proportionnel de journées de travail.

dustrie. Aux fins de la sécurité, on ne saurait donc les considérer comme un groupe à part. Voici des chiffres tirés de la statistique publiée par la Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement dans son rapport de 1960-1961;

Genre de blessure	*Cas*
Meurtrissures, contusions et écorchures	6,990
Coupures, déchirures et perforations	3,477
Entorses, foulures et torsions	2,743
Blessures aux oreilles et aux yeux	1,520
Échaudures et brûlures	511
Fractures	510
Écrasements	211

Causes	*Cas*
Frappés par des objets	4,790
Chutes et glissements (plain-pied)	4,158
Distensions causées par le soulèvement ou le déplacement d'objets	1,891
Heurter des objets ou marcher dessus	1,696
Inhalation, absorption, asphyxie	1,467
Pris dans des objets ou entre des objets	1,091
Chutes et glissements (d'une hauteur quelconque)	922
Morsures et piqûres	544
Brûlures	309

5 L'indemnisation des accidentés durant l'année a coûté $1,199,377 au gouvernement. En outre, $817,915 ont été versés pour des réclamations établies au cours des années précédentes. Le total de $2,017,292 ne comprend pas la contribution fédérale aux frais d'indemnisation des provinces, ni les frais d'administration de la Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement, au ministère du Travail. De l'ordre de $400,000, ces frais portent à environ $2,500,000 la somme que les accidents dans la fonction publique du Canada ont coûtée au cours de l'année financière 1960-1961.

6 Un fonctionnaire sur treize environ a présenté au cours de l'année une réclamation à la suite d'un accident suivi d'invalidité, contre un employé sur trente-sept dans l'industrie privée en Ontario. Il suffit de comparer le taux des accidents des organismes du gouvernement avec les moyennes que le *National Safety Council* des États-Unis a établies à l'égard des entreprises industrielles des États-Unis et du Canada, pour constater combien fréquentes sont les pertes de temps causées par des accidents dans certains ministères. Sans compter que la façon de dresser les rapports avantage les services du gouvernement du fait que leurs chiffres ne comprennent que les cas d'indemnisation, laissant de côté ceux des employés blessés qui retournent au travail sans avoir attendu les deux à quatre jours réglementaires prévus relativement à l'indemnité. Par ailleurs, les chiffres du *National Safety Council* portent sur tous les accidents où l'employé ne peut être au travail le lendemain ou lors de sa prochaine période de service.

7 Vos commissaires ont constaté qu'il n'existe pas de programme complet de sécurité à l'intention de l'administration. Des règlements sévères sont en vigueur dans certains endroits limités, aux dépôts d'armes, par exemple, mais c'est l'exception. De façon générale, il n'y a que peu d'agents de sécurité. D'ordinaire, les préposés n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel et se bornent à compléter les formules de réclamation d'indemnité. Peu d'indices font croire que les cadres supérieurs accordent un appui positif et soutenu aux programmes de prévention des accidents. Pour ce qui est de l'enquête et de l'examen à faire en cas d'accidents graves, aucune méthode uniforme n'est établie.

8 La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement est le seul organisme qui s'occupe d'élaborer un véritable programme de prévention des accidents au sein de la fonction publique. Elle emploie vingt et une personnes, dont un conseiller en matière de sécurité. En plus de dresser et de publier la statistique complète des accidents, elle rédige un excellent manuel de sécurité et quantité de bonnes brochures sur des aspects particuliers de la question. Malgré

la valeur qu'elle comporte, cette documentation ne paraît pas avoir produit grand effet.

9 Aux termes de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État, le ministre du Travail «peut favoriser et encourager les initiatives destinées à prévenir les accidents, ainsi que les programmes de sécurité, parmi les personnes employées dans le service public du Canada». La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement s'efforce de favoriser la prévention des accidents. Il y a eu progrès, semble-t-il, mais les choses laissent encore beaucoup à désirer. La Direction a établi, sur la foi de dossiers et de relevés, que huit ministères devraient employer en permanence des agents de sécurité chargés d'appliquer des programmes de prévention. On a tracé des directives qui couvrent toute la question, mais la Loi sur l'indemnisation n'autorise pas le ministre du Travail à exiger des ministères ou des autres organismes qu'ils prennent les moyens voulus. Le bilan des accidents et l'indifférence à l'égard de la prévention sont tels qu'une attitude plus ferme et des mesures plus énergiques s'imposent sans tarder.

Congé de maladie

10 En ce qui concerne les postes classifiés on lit dans les règlements du Service civil édictés par le gouverneur en conseil en date du 27 mars 1962:

Selon les règlements du Service civil, il peut être accordé au fonctionnaire jusqu'à 15 jours de congé de maladie par année, dont sept, dits de «congé casuel», peuvent se prendre au cours de l'année sans qu'on ait à fournir de certificat de médecin. Un certificat de médecin est exigé pour les absences d'au-delà de trois jours et pour celles d'une durée quelconque une fois épuisés les sept jours qui ne requièrent pas de certificat . . . Le congé de maladie que l'employé ne prend pas s'accumule d'année en année.

11 Ce règlement est bien accueilli. Ceux qui ont accumulé beaucoup de congés de maladie se complaisent dans la sécurité qu'ils se sont assurée. Les insouciants sont heureux des vacances que permet l'abus du système. Nombre de fonctionnaires sont d'avis que la règle les protège des chefs qui pourraient refuser des congés de maladie motivés.

12 Le contrôle central s'exerce par l'entremise de la Division des certificats du Service de santé des fonctionnaires fédéraux, au ministère de la Santé publique et du Bien-être social. Cette division vérifie tous les certificats de médecin en ce qui a trait aux erreurs d'omission, à la durée de congé relative à l'invalidité, à l'application de la règle et aux questions relatives aux fonctionnaires qui sont sous observation médicale. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le service civil, la Commission du service civil examinait tous les congés de maladie payés de plus d'un mois et les non payés de plus de deux mois. Les absences prolongées faisaient l'objet de nouveaux examens de la part d'un comité formé de représentants d'un ministère, du conseil du Trésor, de la Commission et de la Division des services de santé. Le règlement permet à un employé d'emprunter à l'avance jusqu'à concurrence de 15 jours sur son crédit de congé de maladie. Selon les règlements établis en vertu de la nouvelle loi, l'autorisation de la Commission n'est requise que dans le cas des congés de maladie de plus de trois ans. La pratique selon laquelle la réserve de congés de maladie entrait en ligne de compte dans le congé de retraite a été abandonnée.

13 Aux termes de règlements distincts du conseil du Trésor, les employés exemptés de l'application de la loi (dont la plupart sont des employés rémunérés aux taux régnants) ont généralement droit d'accumuler, en congés de maladie, le huitième des heures de travail d'une semaine normale (le premier jour d'absence n'étant pas payé); s'ils reçoivent un traitement annuel, ils ont ordinairement droit aux mêmes congés de maladie que les employés du Service civil.

14 Sous le système du congé de maladie, un certificat de médecin est exigé dans le cas

des absences de plus de trois jours ou après que l'employé a pris sept jours sans certificat au cours d'une année civile. Comme il n'existe pas de relevé statistique général des congés de maladie de courte durée, on ignore combien fréquentes sont les absences de moins de trois jours dans le Service civil. Sans contrôle supérieur et sans relevé général de ces courtes absences, on ne saurait calculer le coût réel des congés de maladie dans le service public. L'expérience de l'industrie démontre cependant que les absences de courte durée peuvent coûter beaucoup plus cher que les absences plus longues, aussi bien en ce qui concerne la paye que le moral des employés et les relations entre employés et chefs.

15 La règle des congés de maladie qui est appliquée dans le service public tend à être juste envers tout le monde, ce qui équivaudrait, semble-t-il, à traiter tout le monde sur un pied d'égalité. Cette uniformité, on l'obtient en généralisant l'application du règlement et en faisant en sorte que le chef n'ait aucune influence déterminante à exercer ni le moindre souci à avoir à ce propos. Il en résulte que certains éléments du service public sont trop portés à considérer le congé de maladie comme un droit plutôt que comme une disposition qui suppose un réel besoin. C'est aller à l'encontre de ce qui se fait en dehors de l'administration et à l'encontre des leçons qu'une vaste expérience a apprises à l'industrie. Cette expérience enseigne que, en s'inspirant comme il convient de la règle établie et des besoins de chacun en particulier, un bon chef peut à la fois être juste et se préoccuper du rendement. En adoptant une ligne de conduite plus raisonnable à l'égard du congé de maladie, on devrait réaliser des économies considérables de salaire et améliorer sensiblement le moral et l'efficacité du personnel de la fonction publique.

Services de santé

16 Des services médicaux et sanitaires sont offerts aux employés par la Division du service de santé des fonctionnaires fédéraux, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en vertu de la loi qui décrit comme étant l'une des attributions du ministre «le progrès et la sauvegarde de la santé des fonctionnaires civils et autres employés de l'État». Plus précisément, le décret en conseil C.P. 3686 du 24 mai 1945 charge le ministère d'assurer certains services de santé, dont les suivants:

- un service consultatif et clinique pour les cas urgents de maladie,
- des conseils et des renseignements médicaux à l'intention de tous les ministères,
- de l'aide en vue d'améliorer de façon générale la santé des fonctionnaires.

17 Depuis que les unités sanitaires sont entrées en activité à Ottawa, en 1947, le principe et la ligne de conduite dont elles s'inspirent n'ont à peu près pas changé, bien que leurs installations se soient agrandies et améliorées. Ce service, on le trouve surtout dans la région Ottawa-Hull. Ailleurs, les divisions médicales de ministères, comme ceux des Affaires des anciens combattants, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Citoyenneté et de l'Immigration, mettent à la disposition des autres ministères certains services de consultation, d'examen et d'immunisation. Dans la région de la capitale, les unités sanitaires desservent quelque 37,000 fonctionnaires, soit le quart environ des salariés à l'emploi des ministères dans l'ensemble du pays.

18 Le service comporte aujourd'hui trois grands secteurs d'activité:

- un service d'infirmières consultantes composé de vingt-quatre unités sanitaires permanentes et de quatre unités sanitaires à temps partiel réparties dans différents immeubles du gouvernement de la région d'Ottawa;
- des services consultatifs spéciaux à l'intention des ministères, concernant la santé

sous tous ses aspects, y compris l'hygiène du milieu dans les immeubles du gouvernement;

- la revue des rapports d'examens médicaux à l'appui des demandes d'emploi, de congé de maladie et de pension de retraite.

19 Ces services sont dirigés par le médecin en chef et cinq autres médecins du Centre de santé à Ottawa. Le personnel du Centre comprend un psychiatre, un psychologue, une surveillante et une surveillante adjointe aux infirmières consultantes, vingt-quatre infirmières consultantes, un technicien de laboratoire, deux radiographistes et vingt-quatre employés d'administration et de bureau. On y trouve des installations spéciales de diagnostic, dont une salle de radiographie et un laboratoire clinique. Comme il s'agit avant tout d'un service de diagnostic et de consultation, la règle est de ne jamais empiéter sur les services qu'assurent d'ordinaire les praticiens de la localité. Le traitement se limite aux soins médicaux et chirurgicaux d'urgence en cas de maladie ou de blessure peu grave; il permet de garder les employés au travail et de réduire les absences. Pour plus ample traitement ou examen, les cas sont renvoyés aux services médicaux de la localité.

20 Dans le cadre de son service consultatif de base, le Centre de santé se charge de faire subir, entre autres, des examens médicaux spéciaux préalables à l'emploi ou destinés à établir si un employé peut continuer à exercer ses fonctions. Il s'occupe de passer en revue, d'analyser et d'interpréter les rapports d'examens médicaux qui lui sont présentés à l'égard d'employés appelés à être titularisés, promus, affectés à de nouvelles fonctions ou envoyés dans des endroits isolés ou à l'étranger. Le Centre examine tous les certificats médicaux d'invalidité relatifs aux congés de maladie et à la retraite. Il publie et distribue des brochures et des affiches consacrées à l'hygiène et, sur demande des ministères, fait enquête sur les conditions de travail et sur d'autres questions qui pourraient influer sur la santé des employés.

21 Le psychiatre du Centre aide les ministères à régler les problèmes de santé mentale auxquels ils ont à faire face, notamment les cas d'alcoolisme. Il conseille les infirmières des unités sanitaires sur la façon de traiter elles-mêmes les cas peu compliqués. En outre, des programmes de formation à l'adresse des infirmières consultantes comportent la discussion de cas types et de problèmes d'urgence ainsi que de la technique de la consultation et de l'entrevue.

22 De son côté, le psychologue offre aux ministères un service qui fait pendant à celui du psychiatre et qui comprend les tests d'aptitude et de compétence, les conseils aux employés à propos de problèmes professionnels et personnels et l'évaluation d'employés affectés ou qu'on propose d'affecter à des postes spéciaux, à des régions isolées ou à l'étranger. Le surveillant, l'agent du personnel, l'infirmière consultante, l'employé ou le psychiatre peuvent faire la demande de ce service. Peu nombreux, le personnel du psychologue a eu fort à faire.

23 Les unités sanitaires de la région d'Ottawa sont de petites cliniques complètes par elles-mêmes qui emploient d'une à quatre infirmières selon le nombre d'employés à desservir. Elles sont réparties à travers la région, chaque immeuble qui compte 600 employés ou plus ayant la sienne. En plus de donner les premiers soins en cas de maladie et d'accident, elles offrent des programmes d'éducation sanitaire et des services de consultation. La qualité des services qu'elles rendent se voit aux nombreux appels que font les employés. Leur personnel fait preuve d'expérience, de zèle et d'enthousiasme. La surveillance dont elles sont l'objet s'exerce au moyen d'inspections et semble suffisante. De fréquentes réunions ont pour but de tenir les infirmières bien renseignées. Les unités maintiennent entre elles d'excellents contacts qui permettent aux infirmières de suivre le cas de ceux qui

posent un problème particulier et qui passent d'un immeuble ou d'un ministère à un autre. Dans certains ministères, les relations avec les chefs et les agents de personnel sont bien établies. On a publié deux brochures qui indiquent l'aide que le service peut offrir à l'employé et au chef. La fonction consultative des infirmières a pris de l'envergure dans bien des ministères où les chefs et les agents du personnel n'en exercent point de semblable.

24 En examinant les services de santé mis à la disposition des fonctionnaires, vos commissaires se sont penchés en particulier sur le problème de l'alcoolisme. En étroite collaboration avec la Fondation des recherches sur l'alcoolisme, organisme subventionné par le gouvernement de l'Ontario et qui a un bureau à Ottawa, le Service de santé des fonctionnaires fédéraux a mis au point une méthode efficace et un programme bien conçu de lutte contre l'alcoolisme. Ce programme appelle la participation active des chefs, du Centre de santé, de son psychiatre et de la Fondation. Tant que le malade se prête de bonne grâce au traitement, on n'a recours à aucune mesure disciplinaire, Toutefois, si on juge qu'une telle mesure s'impose, la Fondation ou le psychiatre la recommande.

25 L'alcoolisme dans la fonction publique pose un problème difficile, quoique ni plus grave ni plus répandu que dans l'industrie. On ne peut dire que du bien des méthodes et des programmes adoptés par le Service civil, ou de la participation de la Fondation, mais certains ministères ne collaborent pas à fond.

MORAL ET RENDEMENT

26 Le moral—c'est-à-dire l'attitude de l'employé à l'égard des objectifs d'une entreprise et la mesure dans laquelle il est disposé à aider à leur réalisation—ne pourra se maintenir à un niveau satisfaisant dans une organisation aussi vaste, aussi dispersée et aussi complexe que l'administration fédérale que si l'on ne cesse de s'en préoccuper. Les difficultés inhérentes à la création et au maintien d'un bon moral sont aggravées par les différents contrôles que subit la fonction publique, par les règlements et les façons de procéder, ainsi que par la manière dont ceux-ci déplacent la responsabilité proprement dite des endroits où elle devrait reposer.

27 Pour que le moral soit satisfaisant, il importe que les membres de chaque groupe de travail comprennent et acceptent les objectifs. Une telle compréhension doit découler soit d'une certaine forme de participation à l'établissement des objectifs, ce qui est très difficile à la plupart des échelons de la fonction publique, soit de communications efficaces, processus auquel on n'accorde guère d'attention dans la majeure partie de l'administration. Le moral dépend en outre de la façon dont l'employé envisage ses propres efforts ou la contribution de son groupe de travail en vue de la réalisation des objectifs de son ministère. Étant donné l'envergure de l'administration fédérale et l'envergure de bon nombre des éléments qui la composent, il est souvent difficile pour l'employé de saisir le rapport entre son propre travail et l'effort collectif.

28 Dans toute organisation, les objectifs sont compris bien davantage aux échelons supérieurs qu'aux échelons inférieurs, parce que c'est là qu'on a contribué à les fixer ou parce que les communications sont plus faciles parmi les petits groupes qui occupent le sommet de la hiérarchie. Le moral et le rendement tendent dès lors à être proportionnés au rang de l'employé et, en même temps, à être plus élevés dans les services extérieurs (qui sont plus petits et souvent traitent avec le public) que dans les administrations centrales. Les ministères et les organismes que leur activité met en contact direct avec le public ou l'industrie devraient trouver plus facile de faire comprendre ou accepter leurs objectifs que ceux dont les fonctions se rattachent moins nettement au service du public.

29 Les organismes centraux de contrôle, souvent considérés comme un obstacle à la réalisation des objectifs des ministères, empêchent les fonctionnaires de saisir ou d'accepter les objectifs de leur organisation. Les conflits apparents qui se multiplient entre les objectifs des ministères et les exigences de la régie, exigences appuyées par la loi comme elles le sont souvent, créent de la confusion — qui ne manque jamais d'influer défavorablement sur le moral et le rendement — quant aux véritables objectifs des services du gouvernement.

30 La fonction publique n'a pas encore entrepris d'évaluer le moral ni le rendement dans l'ensemble de ses services. Certains ministères et organismes y ont songé de temps à autre et ont fait quelques efforts en ce sens. On a sollicité l'aide de la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil, en vue d'améliorer le rendement. Cette Division, toutefois, n'a pu atteindre que le quart environ du service public au cours de ses quinze années d'existence; le plus clair de son travail a porté sur les systèmes et l'organisation. De façon générale, la mesure du travail et la création de normes n'ont été que des à-côtés. C'est dire qu'il n'existe pas de moyen sûr de mesurer le moral et le rendement sur une vaste échelle dans l'administration.

31 On a pu constater que le moral et le rendement variaient beaucoup. Le petit fonctionnaire semble assez satisfait de son sort. En temps normal, il ne travaille pas très fort parce que, croit-il, il n'est pas censé le faire. Exceptionnellement, lorsque surgit une situation d'urgence ou que, pour quelque autre raison, il se rend compte qu'on exige davantage de lui, il n'hésite pas à fournir un surcroît d'effort. Comparé à ce qui se fait dans l'entreprise privée, où l'on insiste davantage sur la production individuelle, le rendement du fonctionnaire est assez faible. Néanmoins, celui-ci ne paraît guère mériter la réputation qu'on lui a faite du parasite qui ne cherche qu'à perpétuer la routine et à s'éviter du travail. Lorsque le rendement baisse, la responsabilité repose généralement tout autant sur le système que sur l'individu.

32 Nulle part l'idée que l'on se forme habituellement de l'employé du gouvernement n'est-elle aussi fausse que dans le cas des fonctionnaires supérieurs, hommes d'ordinaire fort compétents, souvent accablés de frustrations et coincés par le règlement. En comparaison avec leurs homologues du secteur privé, ils ne sont pas bien rémunérés. Ils travaillent aussi fort que n'importe quel directeur d'entreprise surchargé et font preuve d'autant d'initiative. Leurs connaissances des techniques de la gestion ont beau varier de façon marquée, de même que les masses de paperasse et le temps qu'ils consacrent à satisfaire les organismes de contrôle, ils n'en demeurent pas moins, dans l'ensemble, des chefs productifs.

33 Ceux qui, dans le service public, se livrent à la recherche scientifique infirment de manière tout aussi saisissante l'opinion populaire. C'est par vocation, afin de se vouer pour ainsi dire à la science, qu'ils entrent dans le service public. A cause de la nature de leur travail, ils sont plus que les autres laissés à eux-mêmes et il est moins difficile, dans leur cas, de voir vers quels objectifs tendent leurs efforts et ceux de toute l'équipe de recherche dont ils font partie. Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que dans l'ensemble, le moral et le rendement soient bons parmi les chercheurs à l'emploi de l'État.

34 Toutefois, les chercheurs connaissent certaines frustrations et ont parfois raison d'être insatisfaits de leur milieu de travail au sein de la fonction publique. Dans certains cas, un excès de surveillance dans l'administration ou dans l'exécution des travaux de recherche est de nature à miner leur moral. Cet état de choses est un peu plus fréquent dans les groupes de recherche soumis à une réglementation minutieuse des organismes de

contrôle, mais il se rencontre ailleurs aussi. La considération professionnelle dont il jouit lui-même et dont jouit l'organisme de recherche dont il fait partie influe sur le moral de l'homme de science. En général, la réputation des institutions de recherche du gouvernement fédéral, parmi les hommes de science, répond à cette attente, mais leur niveau professionnel n'est pas uniformément élevé. Bien des hommes de science estiment que le service public n'accorde pas à la recherche scientifique le rang qui lui revient; mais il s'agit là d'un reproche que des hommes de science qui sont en dehors du service public adressent souvent aux organismes où ils travaillent. On trouvera peut-être la réponse à ce grief en faisant mieux connaître au public leurs réalisations.

35 A l'autre extrémité de la hiérarchie, une véritable armée de commis, de chargés de l'entretien et d'autres employés occupent les bas échelons de l'organisation administrative. Parmi eux, on trouve plus souvent, tout comme dans le commerce ou l'industrie, des employés portés à surveiller l'horloge et à penser avant tout au traitement et aux autres avantages. Ils ne comprennent ni n'acceptent clairement les objectifs communs, et ne sont pas habituellement poussés autant qu'à l'extérieur du service public à donner leur plein rendement. En revanche, dans certains petits services extérieurs où il existe un contact quotidien avec le public, on semble fortement enclin à penser au client et à vouloir le bien servir.

36 Il est de plus en plus nécessaire, dans le service public, que chefs et directeurs se rendent compte et se soucient du moral et du rendement de leurs employés, tant comme personnes que comme équipes de travail. Les normes de rendement sont importantes, mais ne fournissent pas à elles seules toute la réponse au problème. Des employeurs, ici et là à l'extérieur du service public, ont commencé de mettre à l'essai certaines techniques permettant d'évaluer le moral et les attitudes des employés comme moyen d'orienter une gestion efficace. Il y aurait lieu d'en faire autant dans l'administration. Toutefois, on n'a pas encore assez perfectionné les techniques d'analyse quantitative pour permettre de les substituer à la clairvoyance et à la compréhension d'un chef intelligent. Des chefs compétents et bien formés, munis de l'autorité voulue et inspirés par la compréhension et par une ligne de conduite déterminée peuvent apporter la plus importante contribution individuelle au relèvement du moral et du rendement dans la fonction publique.

37 Aux États-Unis et dans certains autres pays, la science sociale entreprend actuellement des programmes importants de recherche sur les facteurs qui influent sur le rendement. Au Canada, par contre, on n'a pas fait grand-chose dans ce domaine en comparaison des programmes de recherches physique et biologique du gouvernement. Pour les hauts fonctionnaires, il serait tellement importants de connaître les facteurs qui influent sur le moral et le rendement des employés, que tout autorise l'administration à entreprendre ses propres études. La responsabilité des travaux de recherche de longue haleine dans ce domaine devrait être confiée à la Division du personnel du conseil du Trésor que l'on propose d'établir dans le présent rapport.

VOIES DE COMMUNICATION INTERNE

38 Dans le service public, le grand nombre et l'éparpillement géographique des fonctionnaires compliquent le problème des communications avec les employés. La Commission du service civil et les ministères savent bien qu'un système officiel de communication avec les employés est nécessaire. Les communications relatives à l'administration sont soigneusement canalisées par l'entremise de la hiérarchie établie et reconnue. La Commission et plusieurs ministères importants ont même des divisions dont l'unique fonction est de transmettre les directives concernant l'administration. L'uniformité dans l'applica-

tion des lignes de conduite et la mise en œuvre des méthodes font presque l'objet d'un culte; à tel point qu'on élabore des règlements pour presque toutes les circonstances sans oublier, bien sûr, les questions administratives intéressant le personnel. Les efforts en vue d'assurer l'uniformité n'aboutissent toutefois qu'à un simulacre de communications efficaces entre les employés. De fait, ces efforts tendent à isoler des groupes d'employés et à décourager les projets de communications pour l'ensemble du service. Ils peuvent aussi donner aux communications une allure rigide et guindée par des méthodes et des règles qui font qu'on hésite à s'écarter des normes établies. Entre autres résultats, ils donnent aux communications un caractère impersonnel.

39 Un indice important de l'insuffisance des rapports est la quasi-absence (sauf dans une certaine mesure, aux plus hauts paliers) du sentiment de l'existence d'un objectif commun embrassant toute la fonction publique. Il existe une tendance généralisée chez les fonctionnaires à concentrer leur attention sur leurs fonctions particulières à l'intérieur de leur service, sans tenir compte des besoins des autres ministères. Les efforts que l'on fait pour se disputer un personnel insuffisant ou pour se défaire, avec autant d'acharnement, de subalternes gênants en sont des exemples. Nulle part ailleurs n'apparaît avec autant d'évidence cette absence d'un objectif commun que dans les rapports entre les organismes de régie et les ministères. Ces rapports ne dénotent que trop souvent toute une série de marchandages entre deux partis ayant des objectifs et des principes différents!

40 La Commission du service civil, dans son rôle d'organisme central de contrôle, communique souvent directement avec l'employé au sujet, entre autres, d'examens, d'affectations et d'appels. Quand elle le fait, elle met complètement de côté le chef, ce qui est une pratique déplorable. Dans un domaine, celui de la classification, elle s'efforce de passer par l'administration du ministère, mais cette façon tout à fait régulière de procéder ne produit pas de bons effets, parce qu'on n'a pas mis les fonctionnaires supérieurs du service suffisamment au courant de la complexité des méthodes de classification. Par conséquent, des employés qui trouvent à redire à la reclassification de leur situation ne peuvent obtenir de réponses complètes et pertinentes, et les chefs, au lieu d'essayer de leur fournir des explications, rejettent toute la responsabilité sur la Commission.

41 Les programmes des rapports avec les employés à l'intérieur des ministères tendent à se fragmenter et ne se rattachent aucunement à un plan bien agencé de rapports qui serait conçu pour l'ensemble de la fonction publique. S'il existe des programmes d'initiation, la tendance est de ne s'occuper que de l'emploi dans le ministère sans faire aucun effort pour donner un aperçu général sur le travail et l'organisation de tout le service public. Des programmes appropriés d'orientation pourraient rendre d'inappréciables services, tant au point de vue immédiat qu'au point de vue général. Dans tous les ministères, les nouveaux employés devraient profiter de tels programmes au moyen d'entrevues d'initiation avec les chefs ou les agents du personnel, de réunions de groupes, ou de quelque autre façon appropriée.

42 Dans les relations normales entre employés et chefs, l'appréciation périodique de l'employé en vue d'évaluer son rendement, de rectifier son traitement et d'estimer la formation et le perfectionnement qui s'imposent, devrait fournir une précieuse occasion d'établir des rapports avec le personnel. On n'en tire pas parti dans le service public. Le rendement de l'individu compte aussi peu dans la rectification automatique du traitement que l'opinion du chef à ce sujet. L'avancement de l'employé dépendra vraisemblablement autant de son initiative personnelle que de celle de son supérieur. Le perfectionnement méthodique de la gestion est très rare.

43 S'il existe de sérieuses lacunes dans les ministères pour ce qui est des programmes et des méthodes concernant les rapports avec les employés, on peut formuler les mêmes critiques à l'endroit de beaucoup d'organisations de l'extérieur. On constate, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la fonction publique, de l'indifférence à l'égard des rapports avec l'employé et de l'ignorance à l'égard des méthodes auxquelles on pourrait recourir pour y remédier. Reste qu'il y a une différence fondamentale. Dans la plupart des grandes organisations commerciales, souvent à cause de la pression exercée par les syndicats ouvriers, il existe un programme bien au point de rapports avec l'employé; enfin, on donne à de semblables programmes la coordination et la direction centrales nécessaires. Il faudrait combler cette lacune dans la fonction publique.

GRIEFS ET APPELS

44 Le Conseil national mixte, qui groupe des représentants de la direction des ministères et des associations de fonctionnaires, est un élément de gestion du personnel appelé à fournir une voie de communication très utile avec le personnel. A l'heure actuelle, on ne semble guère se préoccuper de communiquer officiellement aux fonctionnaires les résultats des pourparlers du Conseil, pas même dans les ministères qui comptent un représentant de leur direction parmi les membres du Conseil.

45 L'examen des griefs à l'aide d'une méthode bien établie facilite la surveillance, rehausse le moral et la productivité et favorise les bons rapports avec l'employé. Partout dans la fonction publique, on a négligé ce domaine, et là où on a fait preuve de beaucoup de sagesse, les droits d'appel et la procédure ont malheureusement compliqué les choses.

46 La nouvelle Loi sur le service civil mentionne pour la première fois le mot «grief». Elle autorise la Commission du service civil à prescrire par des règlements la procédure relative aux griefs. Il ne faut donc pas s'étonner que peu de services aient établi une procédure de ce genre. Ne disposant d'aucun critère leur permettant de distinguer entre griefs individuels et collectifs, entre questions de fonds, questions d'interprétation et simples «rouspétences», les ministères et même certains de leurs services ont été portés à traiter les griefs selon leur propre manière de voir et selon les circonstances. Des employés, qui étaient convaincus d'avoir un grief et influencés par le rôle que joue la Commission du service civil en appel, se sont souvent adressés directement à un de ses hauts fonctionnaires.

47 Dans certains ministères, un mécanisme officieux s'est établi pour le règlement des griefs. Une plainte formulée de vive voix suffit à le faire démarrer; suit une enquête à laquelle participent les chefs, et peut-être même une enquête devant un comité permanent ou spécial des griefs. Les représentants des associations du personnel peuvent y participer. Enfin, si la question n'est pas réglée, l'association des employés peut conférer directement avec le sous-ministre. Certains ministères ont fixé six étapes ou plus. Peu en ont moins de quatre. On précise ordinairement la période de temps qui doit s'écouler entre les étapes. Dans un petit nombre de ministères, des conseils conjoints régionaux ou ministériels s'occupent des griefs formulés de vive voix. Si l'employé ou l'association du personnel n'est pas satisfait, la direction centrale est priée d'intervenir au moyen d'une requête formulée par écrit. Lorsqu'aucun rouage précis n'existe, ce qui est le cas dans la plupart des ministères, on constate une certaine uniformité de procédure au bureau central, mais non dans les services régionaux.

48 Dans les ministères où les services régionaux ont une procédure pour le règlement des griefs, on finit souvent par agir officieusement lorsque l'affaire atteint la haute direction. Là où une procédure a été établie, la

direction et les associations de personnel se sont efforcées de la simplifier et de mettre au point une jurisprudence des «griefs». Les manuels relatifs au personnel traitent le sujet dans le détail et insistent sur l'importance d'une initiation à la façon d'entendre les griefs. Dans ces ministères, on voit dans un grief une occasion offerte à la direction d'envisager d'une manière positive les problèmes individuels et d'y apporter une juste solution.

49 D'ordinaire, les manuels de l'employé disent implicitement ou explicitement qu'il importe de prévenir le «refoulement» des griefs. Pour atténuer l'hésitation due à la crainte de ressentiment ou de représailles de la part des chefs, le manuel du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales dit: «...une plainte formulée de bonne foi par un employé ne doit pas porter atteinte à la considération que lui accorde son chef ou à sa loyauté envers le ministère... tout employé peut formuler une plainte, pourvu qu'il se conforme à la procédure appropriée, sans crainte d'intervention, de coercition, de discrimination ou de représailles». Dans la même veine, le manuel du ministère de la Défense nationale «juge important l'examen expéditif des griefs de ses employés civils par des fonctionnaires compétents et, chaque fois que la chose est possible, la solution au niveau régional des griefs fondés.»

50 Même dans les ministères où il existe une procédure pour le règlement des griefs, le droit d'appel à la Commission du service civil pose un problème important. Il y a peu ou pas d'uniformité dans la procédure ou la «jurisprudence» pour le règlement du grief pouvant donner lieu à un appel qui sera réglé au niveau de la Commission, et pour le règlement de tout autre grief qui ne doit pas se faire au-dessus du niveau du sous-ministre.

51 La Loi sur le service civil prévoit l'appel dans un grand nombre de cas, dont la plupart seraient réglés dans le secteur privé au moyen de la procédure normale des griefs. Les fonctionnaires peuvent en appeler auprès de la Commission du service civil lorsqu'ils n'ont pas été choisis pour un avancement ou un transfert, même lorsqu'il y a eu concours. Ils peuvent en appeler de la décision de leur sous-ministre lorsqu'il recommande leur rétrogradation ou leur suspension pour inconduite ou incompétence; ils le peuvent même lorsqu'une enquête a convaincu le sous-ministre qu'ils doivent être congédiés. Ils peuvent aussi en appeler de la décision d'un sous-ministre qui refuse une augmentation régulière de traitement.

52 Dans la plupart de ces cas, l'expression «appel» n'est pas très juste. En effet, le sous-ministre n'agit qu'à titre d'agent de la Commission, et l'affaire est plutôt une enquête administrative. Ce n'est que dans le cas d'un appel portant sur les résultats d'un examen d'avancement de la Commission qu'il y a véritablement appel d'une décision de la Commission. Rien d'étonnant, donc, que la procédure relative aux appels ait toutes les apparences d'un procès intenté au sous-ministre et au ministère. Pour réfuter les allégations de l'appelant, le ministère doit généralement soumettre par écrit une justification de la décision prise ou proposée. Les dispositions de la nouvelle loi vont jusqu'à permettre à l'appelant de recourir aux services des associations du personnel ou d'un avocat.

53 La Commission, lorsqu'un appel est porté devant elle, doit d'abord s'assurer que les motifs d'appel sont suffisants et que l'appelant s'est conformé aux règles de procédure. Sous cette réserve—et on interprète généralement de façon très large ce qui constitue des motifs suffisants—la Division des appels doit entrer en scène et la Commission se conforme presque invariablement aux recommandations du Comité d'appel. Bien que les appels soient nombreux, les réussites ne le sont pas, ce qui porte à croire que les règles actuelles ne réussissent pas à limiter le nombre des appels futiles.

54 Le régime actuel d'appel comporte un grand nombre de désavantages. Les délais sont notoires et souvent font sérieusement obstacle au bon fonctionnement du ministère. La menace des appels et les retards qu'ils entraînent font hésiter les administrateurs, ce qui a des conséquences funestes sur la bonne gestion. Sous réserve d'une procédure convenable pour le règlement des griefs, il semble presque certain que le besoin d'un examen judiciaire et officiel de ce genre se limiterait à un domaine très restreint.

AU SERVICE DU PUBLIC

55 Un nombre important de fonctionnaires servent le public directement, soit dans l'exercice quotidien de leurs fonctions, soit lorsque surgit occasionnellement un problème particulier. Souvent, le public se montre peu satisfait du service reçu. Les plaintes comprennent des allégations de manque de politesse, d'incompétence, de nonchalance; on se plaint aussi de la lenteur exaspérante du travail.

56 Les fonctionnaires qui viennent en contact direct avec le public dans le cours de leurs occupations appartiennent pour la majorité aux échelons inférieurs. Ce sont notamment les facteurs, les préposés aux guichets, les sténographes, les douaniers et les fonctionnaires de l'Immigration, les garçons d'ascenseur, les gardiens, les péagers et autres. Il en est ainsi dans le secteur privé. Cependant, au contraire de l'administration, la plupart des sociétés privées se disputent la clientèle. Quand il veut acheter un dentifrice, de l'essence, ou se faire donner une indéfrisable, le client choisit son fournisseur. Il n'en est pas de même lorsque le citoyen doit remplir une déclaration des douanes, encaisser des prestations de chômage ou poster un colis. Si la fonction publique veut bien servir le public, elle doit choisir ses employés avec soin, et s'assurer de leur formation et de leur initiation.

57 Les méthodes de sélection dans la fonction publique n'indiquent guère qu'on attache beaucoup d'importance aux aptitudes spéciales requises de ceux qui auront affaire au public. En fait, au moment de la sélection, on ne s'intéresse guère aux dispositions personnelles telles que patience, tact, diplomatie, et aptitude à traiter avec les gens tant que l'employé n'a pas rempli ses fonctions durant quelque temps. On n'a établi aucune méthode d'entrevue ou de vérification des références pour ce qui est de la personnalité et de la vivacité d'esprit. Il ne suffit pas d'envoyer le nº 65 figurant sur une liste d'admissibilité et d'espérer qu'il fera l'affaire. Lorsque le favoritisme entre en jeu à la nomination ou que l'on doit tenir compte de l'ancienneté, les difficultés se multiplient.

58 Le fonctionnaire que le travail met en contact avec le public joue un rôle important dans les relations extérieures du gouvernement. Toutefois, il reçoit rarement la formation voulue. En général, la seule expérience du travail, ne fera pas acquérir l'habileté requise ou les dispositions les plus appropriées. Il y a des exceptions. Le service des postes donne à ceux qui sollicitent les emplois de préposés aux guichets un certain programme de formation. Il tend principalement à les familiariser avec les formules, la vérification des timbres et autres fonctions, mais il traite aussi de relations extérieures, au moyen d'un film notamment. Dans les petits bureaux qui ne disposent d'aucun service de relations extérieures, il appartient au maître de poste de juger de l'importance de cette question et d'agir en conséquence. Les candidats qui restent longtemps sur la liste d'admissibilité avant qu'un transfert ne survienne, ne reçoivent aucun cours complémentaire ou de rappel.

59 Aux douanes, il n'y a rien qui équivaille même à ce petit cours de formation pratique. La Commission du service civil désigne les douaniers et la formation se prend en cours d'emploi, sous la direction d'un chef. Si celui-ci n'insiste pas sur l'importance des relations humaines, les douaniers risquent de manquer

de courtoisie et de mal s'acquitter des problèmes qui surgissent. La situation n'est guère meilleure dans la Division de l'immigration du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. A la perception des impôts, il se pose des problèmes particuliers qu'un manque apparent d'attention aux comptoirs peut aggraver. L'ennui, le dépit et la mauvaise surveillance sont le plus souvent les causes de l'indifférence et du manque d'intérêt que l'on rencontre parfois chez ces fonctionnaires. A la Gendarmerie royale, on insiste sur la qualité des relations extérieures et on y apporte une attention spéciale dans le cours de formation des recrues, dans le cours de formation avancée et dans celui du *Canadian Police Coliege*. Les détachements de la Gendarmerie, petits et grands, manifestent ce souci des relations extérieures: on s'efforce d'apporter aux demandes d'aide et de conseil une attention prompte et courtoise.

60 La formation devrait être telle qu'on puisse répondre promptement aux questions usuelles que pose le public. La courtoisie devrait être de rigueur, y compris cette forme la plus élémentaire de politesse qui est la rapidité du service. La correspondance fait partie des relations avec le public. Une réponse rapide, polie et complète est de la plus haute importance. Les Postes, par exemple, répondent comme il se doit aux plaintes écrites, mais il n'en est pas toujours ainsi dans les autres ministères.

61 L'image qu'on se fait d'un ministère dépend dans une large mesure du succès des rapports de ses employés avec le public. Des relations publiques qui laissent à désirer nuisent au recrutement, au moral du personnel et, par voie de conséquence, à son rendement. La Gendarmerie royale constate que, sans la collaboration du public, la prévention du crime et le dépistage des criminels seraient presque impossibles. L'indifférence ou l'hostilité du public poseraient de graves problèmes à ce corps de police. La collaboration du public est à peine moins importante au travail de beaucoup d'autres ministères.

7

RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE: COMPARAISONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

COMPARAISON DES NIVEAUX DE RÉMUNÉRATION

RÉGIME, PRATIQUES, NORMES

1 On a comparé les traitements de la fonction publique avec ceux de l'extérieur au moyen d'une étude détaillée des niveaux des salaires et de leur structure dans la fonction publique, des données relatives à l'emploi à l'extérieur tirées des enquêtes du Bureau d'étude des traitements du ministère du Travail et publiées par le Bureau fédéral de la statistique, des enquêtes privées sur les traitements, des rapports et documents inédits, des enquêtes de la Commission royale et des résultats des entrevues. La plupart des comparaisons se fondent sur les traitements payés en septembre 1960 et les comparaisons citées dans le présent rapport se rapportent presque entièrement aux traitements des emplois classifiés en vertu de la Loi sur le service civil. Plus loin dans le rapport, on trouvera des observations au sujet des salaires afférents aux emplois à taux régnants, aux emplois dans les sociétés de la Couronne et à d'autres emplois exemptés.

2 Établir des comparaisons pertinentes n'a pas été tâche facile, à cause de la complexité des méthodes de classification de l'administration, qui compte 887 groupes et 1,827 catégories. Dans certains domaines, on disposait de peu d'informations statistiques précises permettant d'établir des comparaisons; un exemple serait les taux de traitements versés au personnel administratif et exécutif.

Emplois de bureau (*commis, secrétaire et occupations connexes*)

3 Les salaires offerts pour la plupart des emplois de bureau au niveau du recrutement sont pour le moins comparables à ceux de l'extérieur.

4 Les comparaisons relatives aux situations de bureau au niveau supérieur sont moins sûres, principalement à cause de la plus grande difficulté rencontrée dans l'évaluation des fonctions remplies. Cependant, les renseignements disponibles indiquent que les traitements dans l'administration sont inférieurs à ceux du secteur industriel pour ce qui est des emplois de bureau les plus élevés.

5 Une forte proportion des fonctionnaires des emplois de bureau travaille à Ottawa et dans quinze zones métropolitaines. Parce que les salaires de l'administration se comparent favorablement, dans l'ensemble, à ceux de l'industrie dans ces villes, les autres fonctionnaires travaillant dans des centres moins importants, sont favorisés par rapport à la moyenne locale généralement moins élevée. Cette prime est compensée en partie par la qualité du personnel que l'administration réussit à y recruter.

Emplois de service et d'entretien

6 Les salaires payés par l'administration aux spécialistes, aux hommes de métier, aux emplois de service et autres connexes se comparent moins favorablement à ceux de l'industrie privée. Le barème national dans la fonction publique est inférieur aux taux moyens de l'endroit dans les grands centres, alors que dans les petits centres il équivaut à ceux de l'endroit ou il leur est supérieur. (Nota—Plus de 60 p. 100 des employés de ces catégories travaillent dans des centres dont la population n'atteint pas 100,000, en comparaison de seulement un quart environ des employés de bureau.)

7 Bien que les salaires versés par l'administration pour certaines occupations de service (par exemple, le service de nettoyage) soient nettement inférieurs à ceux de l'industrie privée, ils sont conformes à ceux des organisations de service et des institutions publiques qui sont normalement les employeurs importants dans ce genre d'occupations.

Emplois aux postes, à la douane et à l'immigration

8 Un grand nombre d'emplois dans ce groupe important (plus de 20 p. 100 de tous les employés relevant de la Loi sur le service civil) n'ont pas d'homologues directs dans l'industrie.

9 Les comparaisons indirectes du Bureau d'étude des traitements (par exemple, facteur comparé avec chauffeur-livreur ou releveur de compteurs d'électricité; agent des douanes et de l'accise avec agent de police) portent à croire que les taux du Service civil pour les emplois modestes se rapprochent de ceux de l'extérieur.

10 Bien que des comparaisons indirectes de ce genre portent à croire que les traitements pour les emplois supérieurs de cette nature (par exemple, les catégories supérieures de douaniers) sont inférieurs à ceux de l'extérieur, plusieurs facteurs sont à l'avantage de l'administration. Par exemple, dans certains centres, la police travaille plus de 40 heures par semaine, limite normale dans la fonction publique; douaniers et fonctionnaires à l'Immigration se recrutent et travaillent souvent dans de petits centres où le revenu moyen est relativement bas.

11 Plus de 40 p. 100 de ceux qui remplissent des fonctions particulières aux services de la poste, de la douane et de l'immigration habitent des centres dont la population est inférieure à 100,000. En conséquence, même si les traitements correspondant à ces emplois nuisent quelque peu au recrutement et à la conservation du personnel dans les zones plus importantes où les traitements sont plus élevés, la majorité de ceux-ci équivaut ou est même supérieure aux taux pratiqués dans les petits centres.

Emplois techniques (semi-professionnels)

12 A cause du caractère «fourre-tout» des classes et des catégories dans lesquelles entrent un grand nombre d'employés techniques, les données permettant de comparer les salaires sont maigres. Par exemple, la classe des agents techniques, réservée à l'origine aux occupations semi-professionnelles de nature technique, englobe aujourd'hui une grande variété d'occupations, y compris des emplois d'un caractère professionnel et des emplois

de bureau, dont beaucoup ne semblent pas avoir été classés judicieusement. Il faudrait reclasser ces groupes de façon appropriée et réorganiser comme il faut les classes techniques, parce que les besoins futurs d'agents techniques seront considérables.

Emplois professionnels

13 Les traitements des professionnels subissent moins de variations régionales que les salaires des employés de bureau et des préposés à l'entretien ou au service. Le marché devient de plus en plus national et les traitements tendent à s'équilibrer.

14 Quant aux ingénieurs et, à un moindre degré, aux géologues, scientifiques, économistes et statisticiens, la vive concurrence de l'industrie tend à fixer les niveaux de traitement. Dans ces domaines, le gouvernement fédéral est un employeur important; il a dû voir à ce que les traitements dans la fonction publique puissent soutenir la concurrence, afin de pouvoir recruter et retenir les employés qu'il lui faut.

15 En dehors de l'administration, les institutions, qui ont toujours pratiqué un niveau de rémunération peu élevé, emploient un fort groupe d'employés professionnels, dont les bibliothécaires, les travailleurs sociaux et les diététistes. Le gouvernement tend ici à donner l'exemple au point de vue du traitement, en partie pour ne pas manquer d'un personnel dont il a besoin et, aussi, afin de maintenir l'équilibre qui s'impose entre les traitements de ces spécialistes et ceux des autres professionnels de la fonction publique.

16 Dans le cas d'un troisième groupe de professionnels, la demande extérieure n'existe pas ou est si faible que le marché se trouve dominé par le gouvernement fédéral. Certains agronomes entrent dans ce groupe. Les traitements de ces fonctionnaires spécialisés ont tendance à être en retard sur ceux des autres emplois de la fonction publique, tendance qui se manifeste moins dans les traitements initiaux que dans la lenteur relative des augmentations de traitement en cours d'emploi.

17 PROFESSIONS EN FORTE DEMANDE. A l'égard de ces professions, les traitements de la fonction publique aux stades du recrutement équivalent ou sont légèrement supérieurs à ceux de l'industrie privée. On obtient ainsi un nombre suffisant de recrues mais, contrairement à l'industrie, il manque la souplesse de traitement qui permet d'attirer les recrues de talent exceptionnel. Dans la fonction publique, la majorité des professionnels s'élèvent au «niveau normal» (ordinairement la classe 3), mais beaucoup pourront y rester toute leur carrière. C'est à ce palier que les traitements du gouvernement se comparent le moins favorablement à la moyenne de l'industrie, présentant d'ordinaire un recul de 3 à 6 p. 100 par rapport au secteur privé pour la plupart des occupations. L'avancement au niveau de surveillant et aux niveaux supérieurs dans les catégories professionnelles, où les taux sont à peu près ceux de la moyenne industrielle, n'est que pour le petit nombre. Le régime n'a pas la souplesse qu'il faudrait pour retenir les professionnels qui se classent au-dessus de la moyenne. Aux niveaux les plus élevés, les traitements du gouvernement ne permettent pas de tenir tête à la concurrence (par exemple, ceux des ingénieurs et des économistes); le Service civil éprouve ainsi de la difficulté à garder ses professionnels les plus compétents.

18 La concurrence provenant des autres paliers de gouvernement (la tendance dans les municipalités est d'accorder à ces groupes professionnels des traitements plus élevés), des universités et de l'industrie privée, tend à restreindre le champ de recrutement pour le gouvernement fédéral dans le cas des meilleurs candidats. De plus, les fonctionnaires professionnels aux paliers supérieurs peuvent solliciter un emploi administratif afin d'obtenir un meilleur traitement, ce qui contribue encore à priver les groupes profession-

nels de leurs meilleurs hommes. Autre point intéressant: dans la fonction publique, la proportion d'ingénieurs qui accèdent au niveau le plus élevé (ingénieur, classe 7) est moins forte que dans l'industrie. Vingt et un ingénieurs seulement, soit 1.8 p. 100 du nombre total des ingénieurs du Service civil dans les classes 1 à 7 inclusivement, se situent au palier de la classe 7, ce qui se compare à 2.4 p. 100 dans l'industrie, selon le Bureau d'étude des traitements, ou à 3.7 p. 100, selon l'Association des ingénieurs.

19 En résumé, les fonctionnaires exerçant ces professions reçoivent, au début ou au niveau du recrutement, des émoluments égaux ou légèrement supérieurs à la moyenne de l'industrie, mais à mesure qu'ils s'élèvent dans le fonctionnarisme, ils tendent à se laisser devancer par leurs homologues de l'industrie.

20 PROFESSIONS MOINS EN DEMANDE. Au niveau du recrutement, les traitements que le Service civil attribue à ces professions sont parfois bien supérieurs à ceux qu'on attribue ailleurs à un grand nombre d'occupations professionnelles (par exemple, ceux des travailleurs sociaux). Par contre, lorsque ces professionnels atteignent le niveau «moyen» ou les niveaux de surveillance, leur rémunération est très inférieure à celle qui est versée ailleurs, même si la formation universitaire et les qualités requises sont analogues. Le gouvernement a pris quelque initiative en vue de relever les taux de ces catégories, mais il ne peut dépasser certaines limites sans nuire à la situation de certaines institutions publiques qui sont obligées de soutenir la concurrence fédérale dans le recrutement de leur personnel. D'autre part, les effectifs compétents dans cette sphère peuvent à la longue se restreindre si la rémunération et les perspectives de carrière ne peuvent raisonnablement se comparer à celles des professions plus recherchées.

21 PROFESSIONS PEU EN DEMANDE. Le traitement à partir du niveau d'engagement jusqu'au niveau normal est le même que celui des fonctions professionnelles les plus en demande.

22 Bien que les échelles de traitements se comparent favorablement, la plupart des fonctionnaires dans ces champs d'activité n'atteignent pas la limite correspondant à leurs capacités aussi rapidement que leurs collègues dans les professions plus en demande. Par exemple, les courbes de maturité (traitement moyen selon le nombre d'années depuis l'obtention d'un grade de bachelier) montrent que les agents forestiers et les chargés de recherches (agriculture) gagnent moins dans la fonction publique que leurs collègues du génie.

23 Il importe que le revenu moyen dans ces professions se compare favorablement avec celui des professions les plus en demande afin que le gouvernement puisse toujours recruter un personnel dont une partie importante est souvent indispensable à la productivité de la nation.

Emplois administratifs

24 Les comparaisons dans ce domaine sont sujettes à certaines réserves, parce que la formule actuelle de classification ne permet pas un choix facile de situations clefs pour fins de comparaison et parce que les données fournies par les enquêtes conduites à l'extérieur sont limitées. Jusqu'au niveau de $12,500 par année, les traitements des fonctionnaires affectés à des emplois administratifs semblent conformes à ceux de l'industrie. La compression marquée des échelles de traitements au delà de $12,500 ne permet pas de douter que la plupart des fonctions administratives supérieures sont beaucoup moins rémunérées dans le secteur public que dans l'industrie.

25 La statistique de l'impôt sur le revenu, pour l'année fiscale 1958, permet de constater les différences qui existent entre les traitements des fonctionnaires supérieurs et les sa-

laires versés à leurs homologues dans l'industrie privée:

Groupe de salariés	Groupes de salariés en pourcentage du nombre total d'employés	
	Fonctionnaires fédéraux sujets à l'impôt	Employés des entreprises commerciales sujets à l'impôt
($000)	%	%
10–14.9	0.7	1.2
15–19.9	0.1	0.4
20–24.9	0.03	0.1
25+	0.02	0.2
Total—Plus de $10,000	0.85%	1.9%

Remarques d'ordre général

26 Dans l'ensemble, les échelles de salaires pour les postes inférieurs de l'administration sont égales ou même supérieures à celles des emplois correspondants dans l'industrie privée. Les échelles de salaires pour les emplois supérieurs à ces niveaux accusent certaines différences, surtout dans les hauts postes administratifs ou professionnels où le gouvernement est nettement désavantagé, au point de vue financier, par rapport à l'industrie privée.

- En général, le traitement de début pour chaque catégorie d'emplois de la fonction publique est à la hauteur de la concurrence du secteur privé et il en est de même jusqu'au niveau moyen. Cependant, dans bien des secteurs, les échelles de salaire du service public tendent à se laisser distancer par celles de l'industrie au-dessus de ce niveau.
- Au cours de la dernière décennie, les relèvements de salaire des fonctionnaires ont été comparables à ceux du secteur privé, mais ils ont été apportés avec un décalage de deux ans environ.
- D'autre part, entre 1939 et 1951, les relèvements de salaire des fonctionnaires ont été moindres que ceux des employés du secteur privé. Deux éléments importants ont joué en l'occurrence: a) le statut économique et social de l'ouvrier s'étant amélioré au cours de cette période, celui des fonctionnaires, groupe à prédominance de «collets blancs», devait inévitablement subir une baisse proportionnelle; b) au début de la guerre, les emplois de la fonction publique étaient proportionnellement bien rémunérés, les salaires n'ayant pas été réduits autant que ceux du secteur privé durant la crise économique. Ce n'est qu'au cours de la dernière décade qu'il a fallu accorder des relèvements comparables à ceux du secteur privé pour maintenir la parité avec le marché de l'extérieur.
- Les employeurs de l'extérieur ont des programmes de rémunération plus souples et de meilleures méthodes d'administration des salaires que la fonction publique: ils sont donc mieux placés qu'elle pour attirer et conserver à leur service les employés de compétence supérieure.
- La fonction publique applique pour chaque emploi une échelle de salaires uniforme dans tout le pays, tandis que les salaires versés par l'industrie privée accusent des différences considérables selon les diverses régions, notamment pour ce qui est des emplois de bureau et des autres emplois modestes. En raison de cette uniformité suivie à l'échelon national, nombreux sont les fonctionnaires (le nombre proportionnel varie d'un groupe à l'autre) qui sont mieux rémunérés que leurs homologues du secteur privé dans telle ou telle localité. C'est l'inverse dans le cas de quelques catégories de fonctionnaires employés dans les localités où les salaires sont élevés. Dépourvu de la souplesse requise pour adapter les traitements aux niveaux des

salaires qui ont cours dans les diverses régions, le service public applique souvent des échelles de salaires supérieures à ces niveaux dans certains centres, inférieures dans certains autres.

- En conséquence, d'une part, du plafonnement assez rigide imposé au niveau supérieur (en fonction, peut-être, du niveau de traitement des ministres) et, d'autre part, des relèvements de salaire aux paliers inférieurs, commandés par la concurrence au recrutement, l'écart entre le traitement des hauts fonctionnaires et celui des fonctionnaires des échelons moyens ou inférieurs s'est gravement rétréci. Dans le secteur privé, cet écart s'est au contraire amplifié, ce qui accentue le problème.
- Les traitements de la fonction publique ont tendance à être plus stables que les salaires de l'industrie privée. Cependant, les salaires du secteur privé se sont stabilisés de plus en plus ces dernières années, ce qui a pour effet d'éliminer peu à peu un attrait que possédait autrefois la fonction publique.
- Bien que les traitements des hauts postes administratifs soient habituellement plus élevés dans les sociétés de la Couronne, il y a peu de différence entre les traitements des fonctionnaires et ceux de leurs homologues des sociétés de la Couronne. Établissant leurs échelles de traitements et administrant les salaires avec plus d'élasticité, les organismes exemptés bénéficient de certains avantages pour ce qui est d'obtenir et de conserver les employés particulièrement doués.
- Les employés à taux régnants étant rémunérés en fonction des taux en cours dans les localités où ils travaillent, alors que les fonctionnaires sont rémunérés à des taux uniformes pour tout le pays, il y a parfois des différences entre les traitements versés à des fonctionnaires qui font le même genre de travail dans une région donnée.

AVANTAGES SOCIAUX: COMPARAISONS AVEC L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVÉ

27 D'une façon générale, les régimes de prévoyance en vigueur dans la fonction publique sont plus favorables aux employés que ceux de la plupart des industries privées. Toutefois, il convient de ne pas oublier deux choses. Tout d'abord, le secteur privé de l'économie, au cours des deux dernières décennies, a rétréci l'écart qui existait auparavant. En second lieu, certains employeurs importants offrent maintenant un régime de prévoyance qui vaut presque celui du service du gouvernement, et quelques-uns offrent même des avantages plus attrayants que la fonction publique.

28 Le régime des pensions constitue le principal attrait des programmes de la fonction publique. En réalité, le plan de pension de retraite du service public est libéral au point de faire obstacle aux changements qu'il serait souhaitable d'apporter à l'ensemble des avantages prévus. L'importance qu'on accorde aux pensions est si exagérée qu'il convient de se demander si le programme global des avantages est approprié aux besoins de certains groupes d'employés, les jeunes fonctionnaires ayant des personnes à charge, par exemple.

29 Les avantages que la fonction publique offre à ses employés sont plus intéressants que ceux de l'industrie privée sous deux autres aspects importants. En général, on jouit au service du gouvernement d'une plus grande sécurité d'emploi. Toutefois, en ce qui concerne les techniciens, les professionnels et les autres groupes plutôt rares de main-d'œuvre, cet avantage a de beaucoup diminué, car l'industrie en est venue à offrir à ces groupes d'employés un degré comparable de sécurité. Dans l'ensemble, le service du gouvernement accorde aussi avec plus de libéralité le droit aux divers genres de congés qu'on ne le fait habituellement dans le secteur privé. En ce qui a trait aux autres avantages et aux conditions de travail, la fonction publique et l'in-

dustrie privée en sont à peu près au même point.

30 Abstraction faite de certaines différences entre le Service civil et les divers groupes exemptés, les avantages offerts aux fonctionnaires sont les mêmes à tous les paliers. Dans le secteur privé de l'économie, on constate, la plupart du temps, des différences considérables entre les avantages inhérents aux postes supérieurs et ceux dont jouissent les autres employés. En conséquence, l'ensemble des avantages accordés aux ouvriers et aux employés de bureau dans la fonction publique a tendance à être plus libéral que celui dont bénéficient les groupes correspondants dans l'industrie. Par contre, les avantages accordés aux fonctionnaires supérieurs dans les domaines professionnel et administratif n'égalent pas ceux que l'industrie offre à des employés de même niveau.

31 Si les importants programmes d'avantages offerts aux employés du gouvernement sont tellement supérieurs à ceux du secteur privé, c'est qu'on n'a pas, semble-t-il, une idée d'ensemble de la rémunération totale (traitements, plus avantages offerts aux employés) qui puisse orienter la mise au point d'un programme d'avantages destiné à la fonction publique. Sans doute est-ce aussi parce qu'on n'évalue pas comme il le faudrait les frais occasionnés par ces programmes, et qu'on néglige de tenir compte d'une évaluation de ce genre quand on arrête des lignes de conduite intéressant les avantages accordés aux employés.

32 Les programmes d'avantages offerts aux employés du gouvernement sont si compliqués que nombre de fonctionnaires et de candidats éventuels n'en reconnaissent pas la valeur. On ne dispose d'aucun moyen efficace pour faire connaître aux fonctionnaires le caractère et la valeur de ces avantages.

*Le Service civil et l'industrie**

33 RÈGLEMENTS RÉGISSANT LES CONGÉS:

a) *Congés statutaires.* Les fonctionnaires jouissent de dix congés statutaires, ce qui constitue un avantage comparativement aux employés de l'industrie qui n'ont, pour la plupart, que huit ou neuf congés statutaires.

b) *Congés annuels* (*vacances*). L'administration accorde trois semaines de congé (quinze jours ouvrables) dès la première année d'emploi, ce qui diffère de la pratique adoptée dans l'industrie, où la durée des vacances est proportionnée à la durée du service (une ou deux semaines après une année de service, trois semaines entre cinq et quinze années de service, et, dans quelques cas seulement, quatre semaines après vingt ou vingt-cinq ans de service). Le fonctionnaire bénéficie de vacances plus longues pendant les premières années qu'il passe au service du gouvernement mais l'ensemble des congés qu'on lui accorde pendant toute la durée de sa carrière correspond maintenant à ce que l'on donne dans l'industrie.

On vient d'accorder aux fonctionnaires qui comptent vingt ou vingt-cinq années de service une semaine de vacances supplémentaire, ce qui remplace le congé d'ancienneté de vingt-cinq jours ouvrables que prenait d'un trait le fonctionnaire qui avait accompli vingt ans de service.

c) *Congés de maladie.* Dans la fonction publique, les congés de maladie s'accumulent au même rythme que les congés annuels, soit à raison d'un jour et quart par mois (quinze jours ouvrables par année), mais ils commencent dès le premier mois, et non au septième mois comme les congés annuels. Les crédits de congé de maladie peuvent être reportés d'une année à l'autre et accumulés indéfiniment.

*Le passage suivant se fonde sur les résultats d'une enquête sur les avantages sociaux qu'a menée le Bureau d'étude des traitements, ainsi que sur d'autres données, dont certaines sont inédites. En ce qui concerne la fonction publique, les avantages décrits tiennent compte du nouveau règlement édicté en vertu de la Loi sur le service civil, telle que modifiée en 1961.

Dans l'industrie, la protection contre la perte de salaire pour cause de maladie prend la forme de congés de maladie payés, de plans d'indemnités de maladie ou, pour certains employés de bureau, d'une combinaison d'indemnités et de congés de maladie payés. Les fonctionnaires ont des conditions meilleures que la plupart des employés de bureau de l'industrie et meilleures que la plupart des ouvriers du secteur privé qui sont protégés par des plans d'indemnités de maladie.

La majorité des employés de bureau du secteur privé sont protégés par des plans de congés de maladie, mais le plan des fonctionnaires se caractérise par plusieurs éléments qui le rendent nettement plus avantageux que la formule générale. La reconnaissance formelle de droits, l'absence de délai et l'accumulation illimitée des congés de maladie en font un régime incontestablement plus généreux. Ces avantages sont moins manifestes sur de courtes périodes de service, étant donné que l'industrie accorde couramment, à titre non officiel, de courts congés de maladie. Le versement du plein traitement en cas de maladie dépasse ce qui est accordé à un grand nombre d'employés de bureau dans l'industrie; ces derniers ne touchent qu'une partie de leur traitement pour un pourcentage donné des jours d'absence. Dans l'industrie, les plans dont bénéficient les ouvriers prévoient généralement des jours d'attente suivis du versement de cinquante à soixante-quinze p. 100 du salaire; les périodes d'absence rémunérées sont considérablement plus courtes que le maximum des congés de maladies que les fonctionnaires sont en mesure d'accumuler. Là aussi, les fonctionnaires bénéficient de conditions beaucoup plus favorables.

d) *Congé de retraite*. Quand les fonctionnaires quittent le Service civil pour une raison autre que le renvoi et la démission, ils peuvent obtenir un congé de retraite, pourvu qu'ils aient été employés depuis au moins quatre ans. La durée du congé de retraite est d'une semaine pour chaque année de travail, jusqu'à concurrence de 26 semaines. Les employés qui prennent leur retraite peuvent demander une gratification plutôt qu'un congé. Cette gratification est égale à la différence entre le taux de traitement hebdomadaire lors de la retraite et le montant de la pension payé pour le nombre de semaines de congé de retraite auxquelles ils ont droit. Les employés qui démissionnent après quatre ans de service peuvent recevoir une gratification dont le montant s'élève à la moitié du traitement hebdomadaire pour chaque année de service, jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à treize semaines de traitement.

Ces dispositions relatives au congé de retraite dépassent de beaucoup ce qui est accordé normalement dans le secteur privé. L'octroi officiel d'une indemnité de départ ou d'un congé de retraite comportant le versement du traitement pendant une période qui va jusqu'à six mois se retrouve très rarement dans l'industrie, quoique pareils régimes tendent à se répandre.

Le congé de retraite que le Service civil accorde aux employés qui prennent leur retraite en raison de leur âge ou de leur mauvais état de santé n'a pour ainsi dire aucune contrepartie dans les indemnités de départ versées dans l'industrie.

e) *Congé d'ancienneté*. Certains fonctionnaires qui avaient déjà acquis le droit au congé d'ancienneté avant que ne soit édicté le nouveau règlement pourront encore prendre leur vingt-cinq jours, mais ce genre de congé disparaîtra à mesure que les ayants droit prendront le congé en question ou leur retraite. Le congé d'ancienneté est rarement accordé dans l'industrie, qui tend de plus en plus à accorder des vacances allant progressivement jusqu'à quatre semaines après l'accomplissement d'une période donnée de service (généralement vingt ou vingt-cinq ans). Si on le considère comme partie intégrante du régime de vacances, le congé d'ancienneté a pour effet d'avantager tant soit peu les fonctionnaires ayant à leur actif une longue période de service. Si on le considère comme un témoignage de reconnaissance de longues

années d'emploi, plutôt que comme partie intégrante du régime de vacances, le congé d'ancienneté est un net avantage pour les fonctionnaires. Dans l'industrie, le petit nombre d'employés qui ont droit à un congé d'ancienneté comparable, accordé en vertu d'un plan officiel, ne l'ont habituellement qu'à l'expiration de vingt-cinq ans de service.

f) *Congé spécial (pour raisons personnelles).* Ainsi que son nom l'indique, ce congé est accordé pour raisons spéciales, telles que décès ou maladie d'un proche parent, quarantaine, mariage et raisons semblables. Les fonctionnaires accumulent des congés spéciaux à raison d'un demi-jour par mois d'emploi ininterrompu. Les jours de congé spécial qui n'ont pas été pris peuvent être reportés d'une année à l'autre jusqu'à concurrence de vingt-cinq jours. En général, les congés spéciaux ne peuvent être que de courte durée, lors même que l'employé en aurait accumulé le maximum. Un congé payé, qui n'est pas imputé sur les crédits de congé spécial, est accordé au fonctionnaire devant comparaître en justice en qualité de membre du jury ou de témoin.

Il est difficile de faire la comparaison entre les fonctionnaires et les employés de bureau de l'industrie au point de vue des congés spéciaux accordés pour raisons personnelles. Dans l'industrie, il est rare que des congés spéciaux soient accordés conformément à un plan officiel et que les employés puissent en accumuler. Les employés de bureau de l'industrie peuvent souvent prendre congé pour des raisons personnelles, que ces congés soient prévus de façon officielle ou non, mais cette pratique est très peu appliquée pour les ouvriers du secteur privé.

Dans le secteur privé, les employés de bureau et les ouvriers obtiennent généralement un congé lors d'un décès dans la famille ou pour exercer les fonctions de juré. Ce congé, qu'il soit prévu officiellement ou non, est payé à la majorité des employés de bureau, mais généralement pas aux ouvriers. Un congé payé, souvent non officiel, est accordé pour le mariage à la majorité des employés de bureau dans l'industrie, ce qui est rarement le cas pour les ouvriers.

g) *Congé d'études.* Le nouveau règlement a abandonné le congé d'études prévu dans l'ancien. Sous l'ancien régime un congé d'études pouvait être accordé à certains fonctionnaires lorsqu'il était possible d'assurer de façon satisfaisante l'exécution de leur travail durant leur absence. Fréquemment le congé d'études n'était pas payé. Dans certains cas, toutefois, l'employé obtenait un congé payé pour suivre un cours de courte durée qui lui aurait permis d'augmenter son rendement dans le service. Un congé à demi-solde pouvait être accordé à un employé diplômé afin de lui permettre de se perfectionner dans un domaine utile pour son ministère. Toutes les demandes de congé d'études devaient être recommandées par le sous-ministre intéressé et revues par la Commission du service civil.

Le secteur privé n'a pas, d'une façon générale, de pratique bien déterminée en matière de congés d'études, mais dans l'ensemble, le service public paraît plus généreux.

h) *Congé d'accident du travail.* Les fonctionnaires blessés au cours de leur travail sans qu'il y ait eu faute ou négligence de leur part peuvent, sur présentation d'un certificat médical satisfaisant, bénéficier d'un congé payé qui ne diminuera pas les congés de maladie qu'ils auraient accumulés. Le congé d'accident du travail a pour effet d'assurer aux fonctionnaires classifiés le plein traitement au lieu des pourcentages prévus par les lois provinciales sur l'indemnisation des accidentés du travail. Ces dispositions sont plus larges que celles qui sont généralement appliquées dans l'industrie.

L'indemnité de traitement médical versée à l'employé, et la pension ou autre paiement faits aux personnes à sa charge au moment de son décès sont fixés par les dispositions de la Loi sur l'indemnisation des accidentés du travail en vigueur dans la province de son emploi habituel.

i) *Congé de grossesse.* Les conditions prévues pour l'octroi du congé de grossesse dans l'industrie et la réadmissibilité de l'employée à son emploi sont comparables à la pratique suivie dans la fonction publique. Environ la moitié des employeurs de l'industrie accordent des congés de maternité non payés, souvent à titre officieux.

34 ASSURANCE

a) *Prestations supplémentaires de décès* (*assurance-vie collective*). Les prestations supplémentaires de décès prévues dans la Loi sur la pension du service public peuvent parfaitement être assimilées aux plans d'assurance-vie collective courants dans l'industrie. La loi prévoit des prestations de décès proportionnelles aux traitements jusqu'à concurrence de $5,000. Les employés paient mensuellement 10 cents par tranche de $250 du montant assuré. Dès que l'employé atteint soixante ans, les prestations baissent de 10 p. 100 chaque année, et à l'âge de soixante-dix ans (sauf s'il est toujours à l'emploi du gouvernement) il n'est plus assuré (sauf dans certains cas où le fonctionnaire conserve une assurance de base de $500).

Cette assurance-vie collective des fonctionnaires correspond à ce qui se fait dans l'industrie; mais tandis que dans l'industrie la cotisation de l'employeur est normalement de 50 p. 100 au moins, la participation du gouvernement est beaucoup plus faible. Le secteur privé offre nombre de formules diverses visant à accorder le maximum de protection à chaque assuré, mais bon nombre d'employés de bureau adhèrent à des plans les assurant pour au moins l'équivalent de leur traitement annuel. Dans l'industrie, beaucoup de plans d'assurance-vie collective s'étendent aux employés retraités et couvrent les cas d'invalidité totale et permanente. De façon générale, les prestations supplémentaires de décès des fonctionnaires sont moins avantageuses que les prestations équivalentes des plans d'assurance-vie collective de l'industrie.

Tout examen des prestations supplémentaires de décès offertes aux fonctionnaires doit cependant tenir compte des dispositions de la Loi sur la pension du service civil touchant des survivants. La veuve de l'employé protégé par la loi et décédé avant ou après avoir pris sa retraite touche la moitié de la pension à laquelle celui-ci avait droit au moment de son décès. De plus, le montant versé à la veuve s'accroît selon le nombre des enfants à charge, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension à laquelle l'employé avait droit lors de son décès. Les prestations aux survivants sont également versées aux orphelins. Ces dispositions sont beaucoup plus larges que tout ce qui est généralement offert aux employés en dehors du service public.

b) *Assurance-hospitalisation.* La situation des fonctionnaires est la même que celle de la grande majorité des employés de l'industrie qui sont tenus de verser des cotisations aux plans provinciaux de base d'assurance-hospitalisation. Les fonctionnaires sont moins bien partagés que la moitié environ des employés de l'industrie, qui sont protégés par des plans complémentaires d'assurance-hospitalisation où l'employeur paie au moins la moitié des primes.

c) *Assurance chirurgicale-médicale collective.* La situation des fonctionnaires est comparable à celle de la grande majorité des employés de l'industrie pouvant adhérer à des plans d'assurance chirurgicale-médicale collective qui englobent également les personnes à leur charge. En vertu de ces plans, l'employeur verse au moins la moitié des primes. Les modalités du plan du service public concernant les frais médicaux majeurs sont comparables à celles des plans qu'on trouve généralement dans l'industrie.

35 PLAN DE PENSION. Le plan de pension de l'administration est bien plus avantageux que les plans que l'on retrouve dans l'industrie. Sans doute, presque tous les employés de la grande et moyenne industrie sont protégés

par des plans de pension, mais la Loi sur la pension du service civil présente plusieurs avantages:

- La participation est automatique, alors que dans bien des plans du secteur privé, l'admissibilité dépend de l'âge ou de la durée du service.
- Les cotisations ne sont plus exigées après trente-cinq ans de service, alors que dans la plupart des plans de l'industrie, les cotisations sont exigées jusqu'à la retraite.
- La pension fournit à 2 p. 100 du traitement par année de service alors que la formule est moins généreuse dans la majorité des plans de l'industrie. Dans le plan du service public, on prend comme base de calcul la moyenne du traitement que l'employé a touché durant ses six meilleures années d'emploi, ce qui donne une pension bien supérieure à celle qui résulterait du même pourcentage appliqué au traitement moyen qu'il a touché durant toute sa carrière. Dans l'industrie, les pensions sont très rarement calculées d'après le traitement moyen des années les mieux rémunérées. La période de base fixée par la Loi sur la pension du service public a été abaissée récemment des «dix meilleures années» aux «six meilleures années»; le régime de pension s'en est trouvé sensiblement amélioré et les charges du gouvernement à ce titre, sensiblement accrues.
- Les paiements faits aux survivants en vertu du plan du service public sont sensiblement plus généreux que ceux de la grande majorité des plans du secteur privé. A la mort de son mari, la veuve reçoit la moitié de la pension de son mari, plus 10 p. 100 par enfant, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension. La pension ne lui est plus versée si elle se remarie; elle y a droit de nouveau si elle redevient veuve.
- Les modalités du plan du service public concernant le versement immédiat de la pension en cas d'invalidité sont sensiblement plus larges que celles de la plupart des plans du secteur privé, quel que soit l'âge de l'intéressé.
- Après cinq années d'emploi, les droits à la pension sont pleinement acquis et ils sont reconnus sous forme de pension différée.

36 La cotisation de l'employé au fonds de pension du service public ($6\frac{1}{2}$ p. 100 du traitement pour les hommes et 5 p. 100 pour les femmes) est sensiblement plus élevée que la cotisation aux plans du secteur privé où la plus fréquente est de 5 p. 100. Ce désavantage est compensé du fait que les cotisations ne sont plus exigibles après trente-cinq ans de participation au fonds de pension. Pour l'employeur, le gouvernement, ce plan de pension est extrêmement coûteux. Le coût et les aspects actuariels du régime font l'objet d'un examen dans un autre rapport soumis par vos commissaires.

37 CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUTRES AVANTAGES

a) *Journée de travail.* Au Service civil, la semaine normale de travail des employés de bureau et des catégories administratives, professionnelles et techniques est de cinq jours ou de 37½ heures par semaine. Dans les ministères qui ont à leur emploi un personnel de service et d'entretien, les employés de bureau travaillent également 5 jours ou 37½ heures. Les préposés au service et à l'entretien, le personnel hospitalier et les employés d'exploitation des services des postes, des douanes et de l'immigration ont la semaine de cinq jours, soit de 40 heures. Un nombre restreint d'employés—pompiers et gardiens de phare—travaillent plus de 40 heures par semaine. Il peut être exigé de certains employés des douanes, de l'immigration et d'autres services des heures de travail qui ne correspondent pas à la semaine de cinq jours ou de 40 heures.

La semaine de travail au Service civil correspond à celle qui est généralement en vigueur dans le commerce et l'industrie. Par

exemple, dans l'industrie de fabrication du pays, 70 p. 100 des employés de bureau travaillent $37\frac{1}{2}$ heures par semaine et 70 p. 100 des ouvriers d'usine, 40 heures par semaine.

b) *Rétribution des heures supplémentaires.* Le Service civil a l'habitude de payer les heures supplémentaires des employés de bureau par l'octroi de congés équivalant aux heures ainsi accomplies, contrairement à ce qui se fait dans l'industrie où la majorité des employés de bureau touchent, pour leurs heures supplémentaires, une rémunération en espèces au taux normal ou à un taux moitié plus élevé. D'autre part, les heures supplémentaires des employés d'exécution du Service civil leur sont payées de la même façon que dans l'industrie.

Le Service civil n'accorde pas d'allocation de repas. Les fonctionnaires tenus de faire des heures supplémentaires ne reçoivent pas d'allocations de déplacement. De telles allocations sont fréquemment accordées dans le secteur privé.

c) *Repos payé* (*collations*). Il est difficile de dire exactement ce qu'il en est à ce propos, car le Service civil n'a pas de règle formelle, de sorte que la pratique varie d'un ministère à l'autre et même d'un service à l'autre au sein d'un même ministère. Néanmoins, l'octroi non officiel de périodes de repos payées (collations) aux fonctionnaires semble assez comparable à la pratique dont bénéficie environ la moitié des employés de bureau dans l'industrie. Les périodes de repos payées dont bénéficient les ouvriers de l'industrie sont davantage réglementées.

Dans certains secteurs du Service civil, les fonctionnaires vont habituellement à la cafétéria pour la collation. Cette habitude prête à des abus et est difficile à réglementer, tant dans le service public que dans l'industrie. Nombre de grandes administrations préfèrent de plus en plus que le café soit apporté sur dessertes roulantes au bureau même de l'employé. L'adoption de cette pratique par les bureaux du gouvernement éviterait bien des pertes de temps.

d) *Assurance-chômage.* Les fonctionnaires de l'État appartenant à des classes dont le traitement annuel excède $5,460 ne participent pas à la Caisse d'assurance-chômage. Après deux années de service, un employé peut cesser d'y participer si le ministère certifie qu'il sera vraisemblablement employé pendant une période indéfinie.

e) *Indemnisation des travailleurs.* Les lois provinciales qui régissent le versement d'indemnités à des personnes qui sont tuées ou blessées ou qui contractent une maladie professionnelle pendant l'exercice de leurs fonctions ne s'appliquent pas aux fonctionnaires fédéraux. Toutefois, la Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État assure une indemnisation analogue à l'échelle prévue par la Loi sur l'indemnisation des accidents du travail de la province dans laquelle la personne est ordinairement employée.

f) *Suppléments de traitement: travail de nuit.* En règle générale, on ne paie pas de sursalaire pour le travail de nuit dans la fonction publique. Cette règle, cependant, comporte deux exceptions. Les employés du ministère des Postes qui appartiennent à des équipes travaillant soit le soir, soit la nuit reçoivent un supplément de 15 c. l'heure pour le travail de nuit. Un certain nombre d'employés du Département des impressions et de la papeterie publiques qui travaillent avec du personnel rémunéré aux taux régnants des métiers de l'imprimerie touchent également un supplément de salaire s'ils travaillent régulièrement la nuit. Ce supplément est de 32 cents l'heure, montant égal à la différence établie pour les imprimeurs rémunérés aux taux régnants.

g) *Traitement d'encouragement.* Dans la fonction publique, la catégorie de première sténodactylo représente une forme de salaire d'encouragement dans le domaine de la sténodactylographie. Les sténographes, les dactylographes et les copistes (surtout dans les centres de sténographie) touchent une prime

à taux unique lorsqu'elles atteignent et maintiennent, pendant une période de temps fixée, des normes de productivité établies à l'égard des trois classes de premières sténodactylographes. Ces normes sont établies en tonction d'un régime de comptage des lignes.

h) *Indemnités*. Dans un certain nombre de cas, on verse au fonctionnaire classifié une indemnité en rapport avec les fonctions que comporte son emploi pour un travail accompli hors du cadre de ses fonctions normales. A ce titre, l'indemnité fait partie du barème de traitement et n'est pas considérée comme un avantage social.

Des indemnités de différentes sortes sont versées à des employés pour les indemniser des inconvénients d'ordre social et économique que comporte la vie dans des centres isolés. Le personnel des services extérieurs envoyé outre-mer a droit à des indemnités spéciales dont la plus importante est l'indemnité de logement et de représentation qui varie selon le grade, l'état civil et le poste. Les fonctionnaires d'administration envoyés outremer ne touchent pas d'indemnités de représentation et il y a eu du mécontentement au sujet de la disparité de traitement entre les deux groupes.

i) *Avantages divers et conditions de travail.* Il y a dans la fonction publique un certain nombre d'avantages divers, et des conditions de travail qui s'appliquent d'une façon moins générale que la plupart de ceux qui viennent d'être énumérés.

- Indemnité pour accident d'avion.

- Congé pour formation extérieure (séances d'études, de discussions, etc.), entraînement des forces de réserve, entraînement de défense passive et assistance à des congrès professionnels ou scientifiques.

- Indemnités versées dans des circonstances spéciales pour acquitter des frais de transport excessifs encourus pour se rendre au travail.

- Service complet de santé dispensé aux fonctionnaires fédéraux à Ottawa. Un certain nombre de sociétés privées accordent toutefois des examens médicaux périodiques plus complets que ceux fournis par ce service de santé.

- Fourniture de l'uniforme à l'employé s'il est nécessaire ou souhaitable de l'identifier par ce moyen dans l'accomplissement de son travail (ex. le ministère des Postes, les Douanes et l'Immigration).

- Appartenance à des associations quand elle s'impose pour permettre à l'employé de s'acquitter de ses fonctions ou lorsqu'il y va de l'intérêt du ministère d'être représenté dans une association.

- Une certaine subvention des services alimentaires dans les cafétérias des édifices du gouvernement et dans d'autres sortes de restaurants—sans qu'elle atteigne toutefois la même importance que dans quelques grands établissements financiers et commerciaux.

- Frais de voyage. Ils sont bien plus restreints et fouillés, et exigent bien plus de paperasserie que dans le secteur privé.

j) *Situation désavantageuse de certains hauts fonctionnaires du point de vue des avantages sociaux*. Il n'y a aucune difference entre les avantages offerts aux fonctionnaires administratifs et professionnels des catégories supérieures et ceux accordés à tous les autres fonctionnaires. Par contre, bien des sociétés privées accordent des avantages supplémentaires et plus généreux à leur personnel de direction. Par conséquent, les programmes des avantages accordés aux hauts fonctionnaires soutiennent mal la comparaison, dans plusieurs domaines importants, avec ceux accordés au personnel de direction de bien des sociétés.

Dans le secteur privé, le personnel de direction a souvent droit à une protection d'assurance-vie d'un montant égal à deux ou trois fois celui des émoluments; les allocations pour frais encourus et les indemnités en rem-

boursement de tels frais sont moins restreintes. Les dirigeants dans l'industrie bénéficient aussi très souvent de certains avantages dont ne peuvent nullement jouir les hauts fonctionnaires du gouvernement. Entre autres:

- Examens médicaux périodiques.
- Boni, propriété d'actions et programmes d'épargne.
- Compensation après déduction fiscale, comme par exemple les programmes différés de retraite ou de participation aux bénéfices.
- Grande diversité d'avantages spéciaux en assurance qui ont pris la forme de suppléments à l'indemnisation accordée au personnel de direction.
- Revenants-bons qui, du point de vue fiscal, ne sont pas considérés comme étant du revenu.
- Possibilités de tirer un revenu d'autres domaines d'activité.

Fonction publique et organismes exemptés—Comparaison des avantages sociaux.

38 Certains plans de prévoyance du Service civil s'appliquent aussi à la plupart des sociétés de la Couronne et autres organismes exemptés. D'autres programmes d'avantages de la fonction publique ne s'appliquent pas, du moins pas officiellement, aux employés des organismes exemptés. La Loi sur la pension du service civil (y compris le programme de prestations en cas de décès), le programme d'assurance des frais médicaux et chirurgicaux pour les membres de la fonction publique et la Loi sur l'indemnisation des employés du gouvernement sont des programmes officiels d'avantages qui s'appliquent à un certain nombre d'organismes publics, de commissions et de sociétés, ainsi qu'à la fonction publique. En pratique sont exclus d'ordinaire de cette protection les employés de sociétés industrielles appartenant à l'État, comme la *Polymer Corporation Limited,* les chemins de fer Nationaux du Canada et Air-Canada. On trouvera ci-dessous quelques-uns des principaux organismes qui se trouvent exclus de la protection que procurent les programmes mentionnés plus haut:

Principaux organismes exclus de l'application de la Loi sur la pension du service public

La Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited
La Banque du Canada
Radio-Canada
Polymer Corporation Limited
Les chemins de fer Nationaux du Canada
Air-Canada

Principaux organismes exclus du programme de prestation en cas de décès

Canadian Arsenals Limited
Radio-Canada
Société canadienne des communications transmarines
Cornwall International Bridge Co., Ltd.
Corporation de disposition des biens de la Couronne
Defence Construction (1951) Limited
Eldorado Mining and Refining Limited
Eldorado Aviation Limited
Northern Transportation Company Limited
Polymer Corporation Limited
L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Principaux organismes exclus du programme d'assurance-groupe pour frais médicaux et chirurgicaux

La Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited
L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Atomic Energy of Canada Limited
La Banque du Canada
Canadian Arsenals Limited
Radio-Canada
Polymer Corporation Limited
Les chemins de fer Nationaux du Canada
Air-Canada

Principaux organismes exclus de l'application de la Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État

La Banque du Canada
Air-Canada
Les chemins de fer Nationaux du Canada
(NOTA: La *Polymer* est assujettie à la loi.)

39 Plusieurs organismes mentionnés ci-dessus, qui ne sont pas officiellement visés par les plans précités, en appliquent néanmoins les dispositions principales. Dans d'autres domaines des avantages, nombre d'organismes, de commissions et de sociétés de la Couronne suivent de près la pratique établie dans le Service civil. Tout comme dans le cas des traitements, les organismes exemptés sont surtout avantagés parce qu'ils peuvent adapter librement avantages et conditions aux exigences du marché ou à des situations et besoins spéciaux.

Avantages accordés aux employés à taux régnants

40 Les employés à taux régnants sont un peu défavorisés par rapport aux fonctionnaires au point de vue des avantages sociaux. Toutefois, ils sont aussi bien sinon mieux traités que les ouvriers du secteur privé.

41 Les différences principales entre les avantages accordés aux fonctionnaires et ceux accordés aux employés à taux régnants sont les suivants:

Congés. Les congés annuels accordés aux employés à taux régnants augmentent progressivement, passant de cinq jours pour ceux qui comptent moins de deux années de service, à dix jours pour ceux qui comptent de deux à quatorze ans de service, et à quinze jours pour ceux qui peuvent faire état de quinze ans de service et plus. Les fonctionnaires ont trois semaines (15 jours ouvrables) de congé à partir de la première année complète de service.

Neuf jours fériés payés sont accordés aux employés à taux régnants et dix aux fonctionnaires.

Les employés à taux régnants peuvent accumuler $7\frac{1}{2}$ jours de congé de maladie par année et les fonctionnaires 15. D'après le règlement général s'appliquant aux premiers, le premier jour de maladie n'est pas payé alors que le plan du Service civil ne fixe pas de délai.

Le sous-ministre peut accorder des congés spéciaux pour des raisons déterminées d'ordre personnel, mais les employés à taux régnants, contrairement aux fonctionnaires, ne peuvent accumuler de congés spéciaux.

Les employés à taux régnants n'ont pas droit au congé d'ancienneté, au congé de retraite, ni à la gratification tenant lieu du congé de retraite. De même, aucune modalité ne prévoit l'octroi de congés payés aux employés à taux régnants pour les accidents de travail. L'indemnité pour perte de salaire est limitée par les dispositions de la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail. Le gouvernement ne couvre pas la différence—ni une partie de la différence—entre l'indemnité prévue par cette loi et le salaire normal de l'employé. Celui-ci, s'il a droit à l'indemnité prévue par la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail, n'a pas droit à un congé de maladie.

Assurances. Les employés à taux régnants adhèrent obligatoirement au plan de prestations supplémentaires de décès si, après deux ans de service, ils sont acceptés dans le plan de pension.

Il peut être versé à la veuve de l'employé à taux régnants décédé, après deux ans de service ou plus, sans que cet employé ait adhéré au plan de prestations supplémentaires de décès, une gratification représentant deux mois de salaire.

Les employés à taux régnants et les personnes à leur charge peuvent adhérer au plan d'assurance collective d'indemnités chirurgicales-médicales pour la fonction publique aux mêmes conditions que les fonctionnaires.

Plan de pension. Les employés à taux régnants participent au fonds de pension et aux autres avantages prévus par la Loi de la pension du service public, après avoir été acceptés individuellement. Les fonctionnaires y participent automatiquement dès leur nomination ou durant leur première année de service, mais quelle que soit leur ancienneté, les employés à taux régnants ne sont pas sûrs d'y être admis. Ils peuvent l'être à l'expiration de deux ans de service (ou 24 mois de travail

au cours d'années consécutives), à condition que le ministère qui les emploie en fasse la recommandation au gouverneur en conseil après avoir pris en considération l'assiduité de l'employé, la qualité de son travail et certains autres facteurs. Environ 55 p. 100 des employés à taux régnants ont été admis au fonds de pension.

Conditions de travail et autres avantages. La majorité des employés à taux régnants qui sont engagés à plein temps travaillent 40 heures ou cinq jours par semaine; les samedis et dimanches sont considérés comme des jours normaux de repos non payé.

Les heures supplémentaires des employés à taux régnants peuvent être payées en espèces ou sous forme de congé. Elles sont généralement rétribuées en espèces à un taux moitié plus élevé que le taux normal par quart d'heure complet de travail supplémentaire fait en sus de l'horaire quotidien normal. Lorsque le paiement prend la forme d'un congé, ce congé est aussi moitié plus long que les heures supplémentaires qui ont été faites. Des modalités spéciales s'appliquent au travail fait les jours de congé statutaire et le jour de repos normal de l'employé.

L'octroi de périodes de repos payées (collations) n'est pas réglementé. La situation varie d'un ministère à l'autre et dépend de la nature du travail. En général, les employés à taux régnants bénéficient moins que les fonctionnaires de ces périodes de repos; cela tient en partie à ce que beaucoup d'entre eux travaillent en dehors des ateliers et des bureaux.

Les employés à taux régnants doivent verser des cotisations à la Caisse d'assurance-chômage, sauf s'ils comptent deux ans de service et que le ministère qui les emploie confirme qu'il prévoit les garder pour une période indéterminée. Ceux qui gagnent plus de $5,460 par an sont tenus de verser des cotisations s'ils ne répondent pas aux conditions précitées. De façon générale, la proportion des cotisants à la Caisse d'assurance-chômage est plus forte chez les employés à taux régnants que chez les fonctionnaires.

La Loi concernant l'indemnisation des employés du gouvernement s'applique aussi bien aux employés à taux régnants qu'aux fonctionnaires. Toutefois, le règlement ne contient pas de disposition générale concernant l'octroi de congés pour accident du travail aux employés à taux régnants. Par conséquent, ils reçoivent seulement le pourcentage des salaires courants et les plafonds fixés par la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail. Des congés de maladie payés ne peuvent être accordés que pour la période non couverte par l'indemnité pour perte de salaire versée en vertu de la Loi concernant l'indemnisation des employés du gouvernement. Il n'est pas versé de salaire pour compléter l'indemnité payable en vertu de la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail lorsque le taux de cette indemnité est inférieur au salaire courant de l'employé ou lorsqu'il faut observer un certain délai en vertu de la loi provinciale sur l'assurance contre les accidents de travail. Les employés à taux régnants peuvent bénéficier de congés de maladie payés dans les cas où ils n'ont pas droit à une indemnité.

Des sursalaires de nuit, des sursalaires pour travail de surveillance ainsi qu'un salaire spécial de service sur appel sont accordés aux employés à taux régnants, mais non aux fonctionnaires. En général, toutefois, il n'y a pas d'équipes de nuit chez les employés à taux régnants. Quelques employés aux cales sèches et à l'imprimerie touchent un supplément pour le travail de nuit. Les ouvriers d'imprimerie qui travaillent de nuit reçoivent une majoration de 15 p. 100 de leur salaire normal jusqu'à concurrence de 32 cents par heure.

Dans certaines catégories d'emploi, les employés qui sont de service sur appel peuvent toucher 21 cents par heure de service accompli les jours de congé payé, et 15 cents l'heure les autres jours. Lorsque l'employé du service d'urgence est appelé, il reçoit au minimum le salaire normal de trois heures, quelle que soit la durée de son travail.

Les employés à taux régnants qui exercent une surveillance peuvent toucher un sursalaire calculé en multiples de 5 cents, jusqu'à concurrence de 30 cents par heure, en sus du salaire horaire autorisé pour leur métier. Toute proposition en vue du versement d'un sursalaire de plus de 15 cents l'heure pour un travail de surveillance doit être examinée par la Commission du service civil et approuvée par le conseil du Trésor.

Remarques générales

42 Pris dans leur ensemble, les régimes de prestations et les autres avantages qu'on trouve dans l'administration sont si complexes, si mal compris (non seulement en général mais sur bien des points importants), et si notoirement différents de ceux qui sont pratiqués dans le secteur privé, que les mesures suivantes amélioreraient incontestablement la situation:

- Suspendre provisoirement l'adoption de nouveaux avantages et toute modification importante de ceux qui existent déjà, afin qu'on puisse évaluer comme il convient l'ensemble des avantages dans la fonction publique.

- Faire une étude approfondie des avantages offerts aux employés, tant par le secteur public que par le secteur privé, en tenant compte, en particulier, du genre de l'échelle des avantages, de leur portée, de leur coût et de la répartition de ce coût entre employés et employeurs. On pourrait ainsi mettre au point, dans la fonction publique un ensemble d'avantages correspondant aux besoins des employés et aux régimes pratiqués dans le secteur privé.

- Arrêter comme objet à long terme de la politique de rémunération de la fonction publique que les traitements et les avantages sociaux se conformeront mieux à ceux qui sont pratiqués dans les secteurs correspondants du marché du travail.

43 La politique en matière d'avantages offerts aux employés dans la fonction publique pourrait utilement s'inspirer des principes suivants:

a) Acceptation des avantages comme partie intégrante de la rémunération totale, tant au point de vue des frais de main-d'œuvre du gouvernement qu'au point de vue de l'intérêt que ces avantages présentent pour les employés actuels et pour ceux qu'on veut attirer dans la fonction publique.

b) Remise à une administration centrale de la direction et de la coordination des avantages intéressant tous les employés. Actuellement, l'administration des régimes de prévoyance est éparpillée: le ministère des Finances est responsable des pensions et prestations de décès; la Commission du service civil, des congés; le conseil du Trésor et la Commission, du règlement concernant les heures supplémentaires, etc. Certaines conditions de travail (par exemple, les périodes de repos) ne sont pas régies par une administration centrale et varient souvent d'un ministère à l'autre.

La remise à une administration centrale de cette direction et de cette coordination ferait ressortir le fait que les avantages et les conditions de travail sont des éléments de la politique en matière de personnel, éléments qui servent le même objectif général que la sélection, la formation, le classement et les pratiques de rémunération directe. Cela permettrait au gouvernement, en tant qu'employeur, d'avoir une vue d'ensemble de la question de la rémunération globale et de bien peser chacun des éléments du programme; les négociations officieuses pourraient même y trouver leur compte.

c) Équilibre rationnel entre les avantages offerts et les charges financières qu'ils entraînent pour le gouvernement. Un avantage entraînant des frais excessifs complique la mise au point d'autres avantages qui peuvent mieux servir tant l'employeur que les employés. Le

plan de pension est justement un programme qui coûte tellement cher au gouvernement que celui-ci a de la peine à prendre en charge un accroissement de frais créés par d'autres catégories d'avantages, lors même qu'il serait souhaitable de le faire. Par exemple, les prestations de décès prévues par la Loi sur la pension pourraient être obtenues de façon moins coûteuse et plus utile (surtout pour les employés à peu d'années d'emploi et à lourdes charges de famille) au moyen d'une assurance-vie collective plus étendue.

d) Maintien d'un rapport prédéterminé avec le niveau des avantages offerts aux employés du secteur privé. Dans les domaines où les avantages du service public sont de beaucoup supérieurs à ceux du secteur privé, il est extrêmement difficile de les réduire pour corriger l'écart. En pratique, il vaut peut-être mieux attendre que les avantages du secteur privé atteignent le niveau de ceux du service public, tout en prenant garde, dans l'intervalle, de ne pas éterniser le déséquilibre actuel.

e) Mise au point d'un programme d'avantages offrant le plus grand intérêt au plus grand nombre. Pour ce faire, les hauts fonctionnaires responsables de ce domaine, qui comptent souvent de longues années de service, devraient se garder soigneusement d'envisager des programmes d'avantages en fonction de leur propre groupe d'âges et de traitements.

f) Acceptation du fait que les programmes d'avantages ne doivent pas être nécessairement les mêmes pour toutes les catégories d'emplois. Dans l'industrie, les avantages, tout comme les salaires, varient suivant les catégories d'emplois. Si l'on décidait de retenir, dans l'administration, la formule des mêmes avantages pour toutes les catégories, il faudrait probablement modifier certaines échelles de traitements correspondant à des groupes d'emplois particuliers en compensation des avantages offerts dans le secteur privé.

g) Reconnaissance de la valeur de la simplicité dans les régimes de prévoyance. Si le fonctionnaire n'arrive à comprendre ni l'ensemble du régime ni les détails de chaque avantage qu'il lui procure, ce régime aura moins de valeur au point de vue des relations avec le personnel qu'un autre plus simple et moins coûteux. Il est de tradition dans la fonction publique de compliquer règlements et instructions. Les programmes qui veulent prévoir toutes les éventualités deviennent si complexes que les fonctionnaires finissent par ne plus savoir à quels avantages ils ont droit. Il serait tellement plus simple—et tout aussi équitable—de s'en remettre dans une certaine mesure à la discrétion des cadres de direction.

h) Reconnaissance de la valeur d'un bon programme visant à instruire les fonctionnaires sur la valeur des avantages dont ils bénéficient. Les régimes de prévoyance ont pour but de faciliter la concurrence sur le marché de la main-d'œuvre et d'encourager le moral et le rendement. De nombreux employeurs du secteur privé se sont rendus compte qu'il coûte peu de bien renseigner le personnel sur la valeur des avantages qui leur sont offerts, et que cette initiative est utile pour les relations avec leurs employés.

8

LA RÉMUNÉRATION: PRINCIPES ET APPLICATION

1 Dans une institution publique tout comme dans une institution privée, la mise au point d'un bon régime de rémunération est loin d'être facile. La fixation du salaire n'est pas réductible à des méthodes scientifiques ou mécaniques. Les éléments en cause sont complexes, et leur importance ne cesse de varier selon les circonstances et les pressions émanant du marché. Les prix qui ont cours sur le marché dictent les limites de la rémunération, mais la fixation de telle ou telle échelle de salaires se ressent d'influences changeantes d'ordre politique, administratif et social.

HISTORIQUE DE LA RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

2 Pour brosser l'historique du régime actuel des traitements dans l'administration fédérale, il faut remonter au rapport d'*Arthur Young and Company* qui date de 1919. Ce document visait surtout au classement et à la composition des salaires; toutefois, il énonçait les principes suivants au sujet du programme général de paie:

- La rémunération, au même niveau, devrait être uniforme.
- La rémunération prévue pour les différentes catégories doit être proportionnellement juste. Pour le même métier, la même profession ou le même genre d'emploi, le rapport proportionnel est établi d'après les différences relatives aux fonctions, aux responsabilités, à l'expérience, aux connaissances et à la compétence. Le rapport entre les échelles de traitements prévues pour les différents domaines des métiers, des professions et des divers genres d'emploi doit être le même que celui qui existe dans le monde des affaires entre ces mêmes domaines.
- Le traitement prévu pour chaque catégorie doit être équitable, c'est-à-dire juste envers le fonctionnaire et envers le contribuable.

a. Pour être juste envers le fonctionnaire, le traitement qu'on lui verse doit lui permettre de maintenir un niveau de vie conforme au bien-être de la société présente et future. Aux paliers inférieurs, le traitement doit être assez élevé pour attirer dans la fonction publique des jeunes gens et des jeunes filles qui, sans charge de famille, possèdent une formation et des aptitudes telles qu'ils puissent plus tard se perfectionner et fournir un précieux apport au service.

b. Pour être juste envers le contribuable:
   i. Le traitement ne doit pas être nettement supérieur au salaire que des employeurs avisés accordent pour des services comparables dans le monde des affaires et de l'industrie. Tout excédent par rapport à la moyenne courante prend l'allure d'une subvention spéciale, et aucun groupe ne devrait être favorisé de cette façon.
   ii. En outre, pour comparer la rémunération prévue pour des services analogues dans la fonction publique et le secteur privé, il faut tenir compte des avantages et des désavantages relatifs de l'emploi public et privé:
      – la permanence et la continuité de l'emploi
      – la semaine de travail
      – les vacances et les congés de maladie.

3 Ce sont les catégories d'emplois techniques et professionnels qui ont fait l'objet de l'énoncé de principe suivant sur le traitement. D'après les constatations de la Commission royale d'enquête sur le personnel technique et scientifique (1930), la rémunération aux paliers inférieurs se comparait favorablement à celle du marché de l'extérieur; mais le traitement prévu pour la plupart des catégories d'emplois scientifiques au gouvernement était nettement insuffisant.

4 Au cours de la crise économique, on a appliqué de nombreuses mesures destinées à restreindre la rémunération, tant dans l'administration que dans le secteur privé de l'économie. Dans la fonction publique, on a réduit les traitements de 10 p. 100 (Loi sur la déduction sur les traitements, 1932), restreint l'avancement, mis un terme aux relèvements statutaires et aboli les postes permanents qui devenaient vacants (C.P. 44/1367—14 juin 1932). Comme les réductions de salaire pratiquées dans le secteur privé avaient été bien plus considérables, comme on a rétabli, vers les années trente-cinq, la moitié de la réduction de 10 p. 100 qu'avaient subie les traitements des fonctionnaires, et, enfin, comme on a procédé au rétablissement du plein traitement avant la fin de la décennie, les traitements en vigueur dans le service du gouvernement, au début de la guerre, étaient très avantageux, comparativement à ceux du secteur privé.

5 Dans ses grandes lignes, le programme de rémunération suivi pendant la seconde guerre mondiale tendait généralement à la restriction des augmentations, que tempéraient divers expédients destinés à empêcher l'injustice flagrante et à permettre au gouvernement de recruter, par des offres raisonnablement concurrentielles, le nombre supplémentaire d'employés dont il avait besoin en cette période de crise. Le régime de rémunération en vigueur dans la fonction publique pendant la guerre a été assoupli par l'indemnité de vie chère, l'avancement dans les unités militaires, les suppléments inhérents aux travaux de guerre et la dilution du régime de classement.

6 Dans la période qui a suivi immédiatement la guerre, c'est le traitement des échelons supérieurs de la fonction publique qui a d'abord été mis en question. Par suite de la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le classement administratif dans la fonction publique (1946), on a accordé des augmentations à certains sous-ministres et à d'autres hauts fonctionnaires. C'est aussi à cette époque qu'on a incorporé au régime des traitements de la fonction publique l'indemnité de cherté de vie accordée pendant la guerre.

7 En présentant certains remaniements de traitement en 1948, le très honorable Louis Saint-Laurent, alors premier ministre, a énoncé de nouveau les principes dont s'inspire la politique de rémunération suivie par le gouvernement. C'était la première fois depuis 1919 qu'on énonçait l'ensemble des principes relatifs au traitement, mais ces principes ne différaient guère de ceux qu'on avait formulés en 1919. Les trois principaux peuvent se résumer comme suit:

- Un traitement égal pour un travail égal, défini de façon à comporter les différences de salaire à l'échelle régionale et locale.

- Des rapports équitables entre les catégories.
- Des rapports équitables avec l'emploi dans l'entreprise privée, définis de façon à ce qu'on tienne compte du salaire moyen versé par «les employeurs avisés», ou par ceux qu'on appelle «les bons employeurs».

8 En 1958, lors du congrès de fondation de l'Association du service civil du Canada, le très honorable John Diefenbaker a formulé la déclaration suivante sur la rémunération au sein de la fonction publique:

Pendant de nombreuses années, on a généralement reconnu que la fixation des traitements, dans la fonction publique, doit se conformer à deux grands principes. Tout d'abord, les traitements doivent être assez élevés pour répondre à l'objectif qui leur est propre: attirer et conserver dans le service du gouvernement ceux et celles qui possèdent les aptitudes requises. En second lieu, ils doivent être équitables, et pour les fonctionnaires et pour ceux qui ne sont pas au service du gouvernement, autrement dit, les contribuables; la rémunération que nous accordons pour tel ou tel genre d'emploi doit donc se comparer au salaire que versent les employeurs de l'entreprise privée pour un travail analogue, compte tenu des autres conditions d'emploi qui doivent entrer en ligne de compte si l'on veut établir une juste comparaison. A mon avis, ces principes devraient continuer à nous guider.

9 C'est l'article 10 de la nouvelle Loi sur le service civil qui constitue le plus récent énoncé des principes relatifs au traitement. Cet article est ainsi libellé:

En faisant des recommandations sur la rémunération, la Commission doit considérer les exigences du service civil et tenir compte également des traitements et autres modalités et conditions d'emploi qui règnent au Canada pour un travail similaire à l'extérieur du service civil, de même que du rapport qui existe entre les fonctions des diverses catégories dans le service civil ainsi que de toutes autres questions qu'elle estime être dans l'intérêt public.

10 Ces principes relatifs à la rémunération sont bien moins précis que ceux qu'on avait énoncés en 1919 et en 1947, même s'ils leur ressemblent; ils peuvent donc être diversement interprétés.

11 On n'a pas encore établi, jusqu'ici, l'ensemble des principes régissant la rémunération des fonctionnaires. Les déclarations qu'on a formulées dans le passé, parce qu'elles étaient trop générales, n'ont eu qu'une utilité très restreinte dans la pratique. En énonçant des principes bien précis qui régiraient la rémunération des fonctionnaires, le gouvernement répondrait à des besoins pressants. Cet énoncé

- servirait de plan général à l'intérieur duquel on pourrait mettre au point des régimes de rémunération plus détaillés;
- servirait d'indicateur au Bureau d'étude des traitements, lui permettant d'établir des comparaisons pertinentes avec le marché de l'extérieur;
- aiderait la direction des ministères à administrer les traitements;
- permettrait aux fonctionnaires et aux associations de fonctionnaires de mieux comprendre la ligne de conduite et les pratiques suivies par le gouvernement en matière de rémunération;
- fournirait au Parlement et au grand public les données de base et la documentation dont ceux-ci ont besoin pour juger le programme de rémunération du gouvernement.

12 Autre constatation importante: ce n'est que ces dernières années qu'on a accordé une grande attention aux forces du marché pour la fixation des traitements des fonctionnaires. Même si le rapport Young, présenté en 1919, y voyait un des critères pour l'établissement des salaires, on s'est surtout préoccupé, au cours des années vingt et trente, d'assurer le maintien de l'équilibre à l'intérieur du service même en se contentant de respecter de vagues normes d'équité. La pratique suivie au chapitre de la rémunération pendant les années suivantes, montre qu'on tenait les échelles de salaires pour satisfaisantes dès qu'elles permettaient de recruter

et de conserver le personnel requis. Durant la seconde Grande Guerre et les années suivantes, on s'est surtout fondé sur les fluctuations du coût de la vie pour les rajustements de traitements. Ce n'est qu'à la fin des années quarante que l'on a commencé à tenir vraiment compte des pressions et des taux du marché de l'extérieur. En énonçant de nouveau les principes relatifs à la rémunération, en 1947, M. Saint-Laurent a compris davantage l'importance du marché qu'on ne l'avait fait jusque là. Depuis lors, on a accordé de plus en plus d'attention aux échelles de salaires en vigueur sur le marché de l'emploi; mais ce souci ne s'est concrétisé qu'en 1957 par l'établissement d'un programme et de pratiques assez bien adaptés au marché de l'emploi; c'est alors qu'on a créé le Bureau d'étude des traitements.

13 Deux facteurs ont contribué à ce que la fixation des traitements soit davantage conforme, ces dernières années, aux taux du marché. D'abord, en raison de l'emploi à peu près intégral réalisé depuis la seconde guerre mondiale, le marché est inévitablement devenu un facteur plus important en ce qui concerne la fixation des traitements; en deuxième lieu, l'administration, qui a de plus en plus besoin d'un personnel assez rare dans les domaines technique, professionnel et administratif, a été contrainte de faire une concurrence plus serrée aux employeurs de l'extérieur.

LA RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE: CRITÈRES EXTERNES

14 L'objectif général du programme des traitements dans la fonction publique devrait manifestement être le suivant: la création et le maintien d'un service efficace et dûment rémunéré. Ce programme devrait tendre vers trois objectifs précis: aider à remplir les cadres du service par un personnel compétent, en y attirant les candidats qui font l'affaire et en retenant les employés compétents; rémunérer équitablement les serviteurs du gouvernement; réaliser les deux objectifs précédents à des frais le moins élevé possible pour le contribuable.

15 Le gouvernement fait concurrence aux employeurs sur le marché du travail. Si d'une façon générale les traitements offerts dans le service public sont considérablement moindres que les salaires offerts pour des fonctions et des conditions de travail analogues dans l'industrie, le gouvernement aura de plus en plus de difficulté à recruter des employés possédant les aptitudes requises. Par contre, si le barème du service public est considérablement plus élevé que celui de l'entreprise privée, l'administration absorbera une part excessive de la main-d'œuvre la plus compétente de l'industrie, ce qui nuira à la productivité dans l'économie nationale.

16 En outre, il est manifeste que le gouvernement, s'il ne tient pas compte des taux régnants, aura très peu d'indications sur les principaux aspects économiques de la fixation des salaires. D'ordinaire, il n'existe dans la fonction publique aucun rapport direct entre la rémunération et la demande dont le produit fait l'objet, car la plupart des services du gouvernement ne sont pas offerts sur un marché libre; ils le sont encore moins sur un marché concurrentiel. Les conditions qui règnent sur le marché du travail constituent donc le seul indicateur économique à la disposition du gouvernement.

17 Mais en se fondant surtout sur les taux du marché de l'extérieur pour établir les barèmes de la rémunération dans la fonction publique, on ne fait que choisir un point de départ. Dans la pratique, bien des difficultés surgissent. Tout d'abord, l'échelle de traitements prévue pour tout poste de la fonction publique peut habituellement être comparée à un éventail de taux en vigueur sur le marché. Ensuite, nombre de fonctions du service public n'ont pas d'équivalents dans l'industrie privée; il est alors difficile, voire impossi-

ble de trouver un juste terme de comparaison dans les taux du marché.

18 La première difficulté signalée ci-dessus provient de ce que l'expression «taux du marché» ou «taux régnants» correspond à une entité abstraite. Dans la réalité, il n'y a pas de taux *unique* sur le marché. Il existe de nombreux taux régnants, et il ne suffit pas, pour résoudre le problème de la fixation des traitements, de relever les taux inhérents aux divers genres de travail dans les milieux privés; il faut encore choisir un bon échantillon d'entreprises et de taux afin d'orienter la fixation des traitements.

19 Règle générale, les salaires versés dans tous les établissements (sauf les très petits) peuvent fort bien servir de moyen de comparaison pour la rémunération des postes d'employés de bureau et d'ouvriers, à condition qu'on tienne bien compte de la répartition géographique des fonctionnaires des catégories en cause. Mais dans le cas des postes techniques, professionnels et supérieurs, le gouvernement doit faire concurrence à un groupe choisi d'employeurs. Le gouvernement, qui est un important employeur, fait alors directement concurrence aux gros employeurs du secteur privé; il ne doit pas se laisser distancer par eux s'il veut recruter et conserver un effectif compétent.

20 Le Bureau d'étude des traitements fonde ses comparaisons de salaires à partir d'un «groupe choisi d'employeurs». Il ne faut pas entendre par là les meilleurs employeurs, mais plutôt un groupe représentatif des employeurs à qui le service public dispute des candidats. Le groupe de compagnies qui sert d'échantillon aux relevés du Bureau d'étude des traitements, même s'il n'est pas encore fixe, semble bien convenir à l'effectif professionnel et technique; mais pour bien des catégories inférieures d'emploi, peut-être ne serait-il pas nécessaire de recourir dans une même mesure à des entreprises choisies.

21 Le marché du travail ayant subi des transformations radicales, bien des groupes de main-d'œuvre hautement spécialisée pour qui le service du gouvernement fédéral constituait auparavant presque le seul débouché, sont maintenant très recherchés par l'industrie privée, les gouvernements provinciaux et municipaux, et les maisons d'enseignement. Les candidats qui, dans le passé, auraient considéré la fonction publique avant toute autre possibilité peuvent maintenant choisir entre un grand nombre de postes intéressants et lucratifs. Pour cette raison et pour d'autres encore, le service public doit appliquer des échelles de traitements telles qu'il soit de plus en plus à la hauteur de la concurrence. Il doit donc maintenir des normes élevées pour la sélection et le rendement de ses employés. Il doit s'appliquer davantage à maintenir l'efficacité, les normes de rendement, et la production en harmonie avec les niveaux de la rémunération. Le coût de la rémunération ne commence qu'avec les niveaux de traitement. Ce qui compte, en définitive, c'est la production qu'achètent les traitements.

22 On a déjà signalé que nombre de fonctions du service public trouvent difficilement des équivalents, pour fins de comparaison, dans le secteur privé de l'économie. Ainsi, peut-on utiliser les taux du marché de la concurrence pour établir la rémunération des astronomes, des météorologues, des contrôleurs de la circulation aux aéroports et d'autres pour qui le principal employeur est le gouvernement? Pour donner à ces emplois la place qui leur revient dans le régime de traitements du gouvernement, on peut se servir d'emplois repères que l'on retrouve dans le secteur privé, faire la comparaison des fonctions et recourir à d'autres méthodes de ce genre.

23 Il incombe au gouvernement de voir à ce que les employés dont la fonction n'a pas d'équivalent sur le marché reçoivent un traitement équitable par rapport à ceux dont le marché détermine le salaire. On a déjà

constaté que l'augmentation de traitement des fonctionnaires qui n'ont pas d'homologues dans le secteur privé de l'économie est plus lent que celui des fonctionnaires occupant des emplois comparables mais dont les services font l'objet d'une certaine concurrence. Le gouvernement doit aussi poursuivre un autre objectif: assurer une réserve suffisante et durable d'effectifs pour occuper les emplois propres à la fonction publique. Ce besoin montre d'une façon plus convaincante encore que l'administration doit accorder une rémunération équitable et proportionnellement juste.

24 Le gouvernement devrait-il modifier sa politique en matière de rémunération des fonctionnaires pour tenir compte des attraits que constituent les avantages et autres modalités d'emploi inhérents à la fonction publique? Comme il est en bien meilleure posture que l'industrie privée pour ce qui est des avantages sociaux offerts aux employés de bureau et aux ouvriers, le gouvernement serait en quelque sorte justifié de réduire le traitement initial prévu pour ces catégories d'employés un peu en deçà de celui du secteur privé. Mais, du fait que la concurrence joue sur le marché du travail, il ne serait pas sage d'en faire autant pour le personnel de direction ou pour le personnel professionnel et technique. Les diplômés de ces groupes sont vraisemblablement plus attirés par le salaire net et les possibilités d'avancement que par des avantages sociaux dont la valeur ne se fait sentir qu'avec le temps. Sur le marché du travail, où les postes supérieurs font l'objet d'une concurrence serrée, ils n'ont pas de peine à trouver les salaires qu'ils souhaitent et des avantages assez semblables à ceux qu'offre la fonction publique. Le régime de traitement du gouvernement devrait chercher à satisfaire à la longue aux conditions du marché, tant au point de vue des échelles de traitements qu'à celui des avantages sociaux.

LA RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE: CRITÈRES INTERNES

Le régime de classification

25 Les comparaisons avec l'extérieur fournissent de bons points de repère pour l'établissement de niveaux généraux de rémunération intéressant certains genres de travail au sein de la fonction publique. Elles indiquent la marge dans laquelle devrait tomber le traitement de telle ou telle catégorie d'employés, mais elles n'apportent pas toutes les données requises pour l'administration d'un régime de rémunération bien conçu. Pareil régime doit faire en sorte que le traitement du fonctionnaire puisse être incorporé à la structure de la rémunération indiquée par les comparaisons avec l'extérieur, et qu'il le soit de façon à prévoir des récompenses et des stimulants pour le travail méritant. La classification des positions est essentielle à la réalisation de ces objectifs, surtout quand il y va d'une organisation aussi vaste et aussi complexe que la fonction publique.

26 Importante dans l'administration d'un régime de rémunération, la classification l'est aussi pour d'autres fins. Elle dépend de la nature des fonctions que devra remplir le candidat nommé. La nature des emplois est évidemment une condition essentielle lorsqu'il s'agit de l'affectation, de l'avancement, de la formation des employés et de l'évaluation de leur rendement. La classification et la nature des emplois sur laquelle elle se fonde facilitent le recrutement qui doit répondre aux besoins présents et futurs de personnel, et orientent les décisions touchant les aptitudes exigées du candidat nommé à chaque emploi.

27 Le régime de classification de l'administration tire ses origines du rapport que la société *Arthur Young and Company* a présenté au Parlement, en 1919, à la suite d'une étude. A l'époque, un sentiment populaire très prononcé voulait qu'on mette frein au favoritisme. Pour mettre sur pied le régime dit «du

mérite» qui était destiné à rattacher les nominations et l'avancement aux aptitudes du fonctionnaire plutôt qu'à la faveur politique, il fallait d'abord établir un régime de classification comportant une désignation précise de chaque poste.

28 Le régime actuel de classification a été légalement institué par la Loi de 1918 sur le service civil, modifiée en 1919. La nouvelle Loi de 1961 sur le service civil, refonte de l'ancienne, maintient le régime de classification. L'article 9 est ainsi conçu:

9. (1) La Commission doit répartir le service civil en catégories d'emploi et classifier chaque emploi qui en relève.
(2) La Commission peut subdiviser chaque catégorie en deux ou plusieurs classes, mais une catégorie non ainsi subdivisée constitue, aux fins du présent article, une classe.
(3) La Commission doit délimiter chaque classe d'après des normes relatives aux devoirs, responsabilités et qualités requises, et y donner une désignation appropriée.
(4) Chaque classe doit comprendre tous les emplois d'une catégorie qui comportent des fonctions et responsabilités semblables et requièrent, de la part des personnes nommées à un emploi de cette classe, des qualités similaires.
(5) La Commission peut diviser, réunir, changer ou abolir toute catégorie ou classe; toutefois, une mesure prise en vertu du présent paragraphe sans l'approbation du gouverneur en conseil ne modifie en rien l'effectif d'un ministère.
(6) Dans tous les dossiers de la Commission, de l'auditeur général et du conseil du Trésor, ainsi que dans toutes les prévisions budgétaires des ministères et les états et crédits soumis au Parlement, on doit utiliser la désignation de chaque classe, qu'il n'est pas nécessaire, cependant, d'employer pour d'autres objets.

29 La société *Arthur Young and Company*, dans son rapport présenté en 1919, s'est penchée sur la nécessité et l'objet de la classification. Elle a signalé que la classification des postes du service est une condition préalable à l'examen des candidats. La Loi de 1918 exigeait que les candidats soient examinés et que les nominations soient faites «au moyen d'un examen de concours qui sera d'une nature propre à déterminer les aptitudes des aspirants aux emplois particuliers auxquels ils doivent être nommés». Voici ce que déclare la société *Arthur Young and Company* à ce propos: «Évidemment la Commission ne saurait décider des qualités que possèdent les candidats pour remplir les devoirs attachés à des positions particulières à moins qu'elle ne sache quels sont les devoirs de ces positions . . . Ce n'est qu'à l'aide d'un système de classification d'après lequel les positions comportant des devoirs essentiellement identiques et exigeant les mêmes aptitudes sont groupées, qu'il est possible de tenir des examens d'avance et de dresser et tenir à jour des listes de candidats compétents (listes d'éligibles).»

30 En outre, la loi exigeait que la Commission du service civil, «après avoir consulté les divers sous-chefs, prépare des plans pour l'organisation de chaque ministère du service civil». Pour que la Commission puisse s'acquitter de cette tâche et indiquer «les catégories d'emploi et le nombre d'employés de chaque catégorie nécessaires au fonctionnement de chaque ministère», un programme de classification s'imposait. Enfin, la société *Arthur Young and Company* soulignait qu'un programme de ce genre constituait une condition préalable à «une rémunération uniforme pour un même travail».

31 Le régime de classification, mis en vigueur en 1919, a toujours été appliqué par la Commission du service civil. Pour la gouverne de ceux qui sont chargés de ce programme, la Commission a ratifié la déclaration de principes suivante:

1. Les devoirs et les responsabilités attachés à une position devraient être le critérium devant servir à déterminer la classification de la position, parce que ces attributs constituent les caractéristiques fondamentales qui la distinguent d'autres positions et parce que, en groupant les positions de façon à réunir celles qui en substance comportent les mêmes devoirs et respon-

sabilités, on remplira complètement le but visé par la classification.

2. Les positions comportant en substance les mêmes devoirs et responsabilités exigent presque les mêmes aptitudes quant à l'instruction, l'expérience, les connaissances et l'adresse de la part des titulaires, et pour cette raison, ces qualités requises, subordonnées comme elles le sont à la nature du travail à effectuer, constituent une base auxiliaire lorsqu'il s'agit de déterminer la classification d'une position donnée.
3. Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice des fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influer sur la classification de la position en question.
4. Pour le groupement des positions il faudrait adopter le procédé pratique le moins compliqué qui répondra au but pour lequel la classification s'impose; pour se conformer au principe, l'unité de classification devrait être un groupe (désigné sous le nom de «classe») comprenant toutes les positions du Service, sans tenir compte des ministères, qui comportent des devoirs et des responsabilités essentiellement identiques.

32 On peut comprendre sans peine la tâche que représente la mise à exécution d'un programme de classification si l'on songe que le Service civil ne comptait que 25,000 employés lors de la mise à exécution du programme, tandis qu'il en compte aujourd'hui 130,000. Un régime qui devait adopter la méthode la plus simple et la plus pratique pour le groupement des postes pouvait s'accommoder d'une certaine souplesse quand il s'appliquait à 25,000 ou même à 50,000 employés. Mais au fur et à mesure que le Service civil a pris de l'ampleur, le régime est devenu plus complexe, plus difficile à appliquer et moins conforme aux besoins.

33 La Commission royale d'enquête sur la classification des emplois administratifs, a fait savoir qu'il y avait, en 1946, 3,700 différentes catégories (dont 1,500 correspondaient à des emplois provisoires créés en temps de guerre). Ce nombre lui a paru excessif et aux antipodes du «procédé pratique le moins compliqué». Elle a donc recommandé l'adoption d'un régime de classification plus simple et plus facile d'application. Depuis lors, on s'est manifestement efforcé de donner suite à cette recommandation; au moment où commençait l'étude qui fait l'objet du présent rapport, le nombre de catégories avait été réduit à 887, dont 106 avaient été décrites de façon telle qu'on les croyait adaptées aux conditions actuelles du travail. Cependant, il n'existait pas de normes officielles pour les 781 autres catégories, et on estimait que l'établissement d'une liste complète de normes prendrait encore des années.

34 Jusqu'au début des années cinquante, la gestion du régime de classification faisait preuve d'une certaine élasticité. Bien qu'ils fussent des employés de la Commission du service civil, les agents du classement exerçaient presque toujours leurs fonctions dans les ministères et ils étaient tenus de se familiariser avec tous les fonctionnaires. Ils finissaient par bien connaître les ministères auprès desquels ils étaient détachés, ainsi que les fonctionnaires qui y travaillaient. Les décisions relatives au classement étaient arrêtées, pour ainsi dire, sur place. C'est ainsi que les choses se passaient après la seconde guerre mondiale: ceux qui accomplissaient alors ce travail avaient acquis une certaine ancienneté et, en plus d'être rompus au classement, s'étaient occupés d'un grand nombre de genres d'employés dans mille circonstances diverses. A cette époque, on savait fort bien qui était à la tête de la Commission; les échelons hiérarchiques entre les agents du classement et le président de la Commission étaient peu nombreux, et les agents du classement pouvaient obtenir des décisions rapides et compter sur l'appui du leur chef.

35 Depuis dix ans, cette souplesse a disparu. Les problèmes touchant le classement semblent plus difficiles à résoudre, tant pour le fonctionnaire que pour son chef. La persuasion éclairée ne joue plus un rôle aussi important et les rouages fonctionnent beaucoup

plus lentement qu'auparavant. Cet état de choses semble être attribuable à plusieurs raisons, dont le réorganisation de la Commission elle-même. Les trois commissaires se partagent maintenant les responsabilités, avec ce résultat que l'équipe préposée au classement et au traitement, et l'équipe chargée du fonctionnement et de la mise à exécution relèvent de deux commissaires différents.

36 En outre, on a pris une initiative qui paraît discutable: on a confié le classement, le recrutement et l'affectation aux agents du Service de fonctionnement de la Commission. Dans le monde industriel, l'expérience montre que ces fonctions sont distinctes et qu'il vaut mieux les considérer séparément; sinon, l'une ou l'autre aura vraisemblablement à en souffrir, selon les pressions du moment. Peu d'administrateurs du personnel peuvent exercer des fonctions aussi diverses avec une égale compétence.

37 Toutefois, la détérioration relative de l'application du régime de classification est surtout imputable aux exigences de la réglementation financière. Le conseil du Trésor n'est pas habilité à classer un emploi; mais en fixant le nombre de postes d'une catégorie donnée dans un ministère au cours d'une année financière, et en déterminant le traitement de chaque catégorie, il détient le véritable pouvoir malgré le régime de classification. Ces responsabilités accrues ont inévitablement entraîné un dédoublement des équipes préposées au personnel. Ainsi, le conseil du Trésor n'a pas mis de temps à constater que, pour prendre des décisions sur l'échelle de traitements appropriée à telle ou telle catégorie, il avait besoin de spécialistes en matière de personnel qui examineraient les recommandations de la Commission du service civil. D'autre part, le processus de revision des effectifs, dont les imperfections ont déjà été examinées plus haut, a rendu le programme de classification inerte et inopérant.

38 La classification ne semble pas poser autant de problèmes à l'industrie qu'à la fonction publique. C'est surtout parce que l'industrie a moins tendance à appliquer des catégories communes à tous les secteurs de son activité. Dans le service du gouvernement fédéral, c'est d'ordinaire la classification qui sert de dénominateur commun, tandis que dans l'industrie, c'est l'éventail des salaires. La distinction est d'importance. On a constaté, dans l'industrie, qu'il est beaucoup plus avantageux d'échelonner les catégories d'emploi d'après un tableau simplifié d'échelles de salaires plutôt que d'appliquer un régime de classification englobant toute l'organisation.

39 Bien des pays d'Europe, notamment la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Belgique, ont adopté des catégories générales communes à tous les secteurs de leur administration. Le régime de classification adopté au Canada s'oriente aussi dans cette voie. Aux États-Unis, le service de l'État fédéral est tellement vaste qu'on ne saurait procéder par catégories applicables à l'ensemble du service. C'est donc l'éventail des traitements qui sert de dénominateur commun et, sous l'empire du Programme de classification des emplois dans le service fédéral des États-Unis, tous les postes sont compris dans 18 classes de traitements. Chaque classe de traitements s'applique à de nombreuses catégories et le titre des postes n'a que peu d'importance. Ce qui compte, c'est que tel ou tel emploi d'une classe de traitements donnée se compare à tous les autres emplois de cette classe au point de vue des difficultés d'exécution qu'il comporte et des responsabilités assignées au titulaire.

40 C'est généralement cette méthode qu'on applique à l'heure actuelle dans l'industrie nord-américaine. Il existe un nombre restreint d'éventails de salaire, et la désignation des fonctions d'une catégorie permet de rattacher cette catégorie à tel ou tel éventail. Parce qu'elle est subjective, cette classification ne peut être méticuleusement précise; les échelles de salaires ont donc tendance à s'étendre et

à déborder les unes sur les autres. En réalité, sous l'empire du régime actuel de classification, la Commission du service civil et le conseil du Trésor s'efforcent d'établir des distinctions plus subtiles que la Commission du service civil des États-Unis ou que les administrateurs préposés aux relations industrielles des grandes entreprises ne s'estiment capables de faire. En conséquence, les bureaux de la Commission du service civil à Ottawa regorgent d'une fastidieuse documentation provenant de querelles interminables sur de prétendues injustices ou manques de logique, conséquence inévitable de la complication du régime actuel de classification.

41 La normalisation des catégories qu'on tente d'établir montre aussi qu'on cherche à atteindre une perfection impossible. Au mois de mai 1961, seulement 106 catégories sur 887 avaient été assujetties à des normes généralement reconnues. Il y a quelques mois, un fonctionnaire de la Commission du service civil prédisait qu'il faudrait quatorze ans pour mener le programme à terme. Cette prédiction est sans doute juste, étant donné la méthode qu'on utilise: les normes sont énoncées dans les détails les plus méticuleux. Cette longueur et cette complexité dépassent les capacités de mémorisation de l'administrateur moyen qui ne pourra jamais espérer retenir avec netteté un nombre utile de normes. En voulant établir une classification poussée jusqu'aux plus menus détails, on manque du sens des réalités. Des détails minutieux, qui servent peu à déterminer la valeur d'un emploi par rapport au marché ou à le situer au sein de l'organisation, ont surtout pour effet d'embrouiller la question et de rendre moins souple l'administration du personnel. Les désignations minutieuses des emplois ne valent que pour un certain temps, car tout comme les organismes vivants, les emplois évoluent constamment.

42 Il est de beaucoup préférable de recourir à des désignations succinctes comportant tous les détails importants dont on a besoin pour éclairer l'organisation et déterminer la valeur d'un emploi donné. Heureusement, la Commission du service civil s'intéresse de nouveau à cette formule depuis quelque temps, avec ce résultat que la préparation des normes s'est accélérée d'autant. On espère mettre au point un ensemble complet de normes en quatre ans. Peut-être cette prédiction pèche-t-elle par optimisme; tout dépendra de la rapidité de l'évolution à l'intérieur du régime de classification pendant cette période. Le rythme de l'évolution de la fonction publique est tel que les administrateurs du régime de classification, s'ils ne veulent pas donner l'impression de piétiner, devront travailler de plus en plus vite.

43 Tout ceci n'est que rafistolage d'un régime qui devrait être totalement repensé. A l'heure actuelle, les agents de la classification font songer à des mécaniciens spécialisés qui s'acharneraient à réparer les pièces motrices d'un bateau à aubes en transformant un boulon de carrosse en pièce de rechange et en trouvant quelque emploi à une chaîne de bicyclette. Ils sont trop affairés pour se demander si le moteur qu'ils connaissent si bien et qu'ils soignent avec tant d'ingéniosité n'est pas désuet.

44 On a injecté une forte dose de rigidité au régime de classification de la fonction publique en adoptant la méthode qui consiste à rattacher aux postes des conditions très précises touchant l'instruction et l'expérience des aspirants. Ces exigences semblent souvent quelque peu arbitraires; il en résulte inévitablement que bien des carrières prévues par le régime de classification contiennent des obstacles que ne réussissent pas à surmonter nombre de candidats qui ont une grande puissance de travail et des aptitudes susceptibles de les mener loin.

45 La première déclaration de principe sur la classification, formulée par la Commission du service civil et citée ci-dessus, annonçait la pratique qui consiste à déterminer l'ins-

truction et l'expérience exigées des candidats. L'utilisation de telles normes présente un avantage: il facilite le choix des candidats. L'établissement de normes objectives et explicites, quelque arbitraires qu'elles soient, permet, mieux que la désignation la plus pondérée des emplois, de restreindre le nombre des appels pouvant être interjetés contre des décisions relatives à l'avancement, et de réduire dans une certaine mesure les pressions qu'on ne cesse d'exercer pour faire de l'ancienneté le principal motif de l'avancement.

46 Ceux qui soutiennent qu'il faut établir des normes arbitraires et bien arrêtées touchant l'instruction des candidats ont contre eux l'expérience des organismes exemptés. Ainsi, la Banque du Canada n'exige pas de ses économistes des titres académiques déterminés. Certains employés accèdent à ce poste, mais n'ont jamais fréquenté l'université, ni ne se sont perfectionnés dans l'accomplissement de leurs fonctions à la Banque même.

47 Dans le passé, les administrateurs du régime de classification ont tâché de faire disparaître la rigidité en établissant et en utilisant des catégories générales plus souples. Ainsi, on peut ranger dans la catégorie des «chimistes» ceux qui répondent aux exigences requises en matière d'instruction, et dans la catégorie des «agents techniques» ceux qui n'ont pas fait d'études régulières en chimie mais qui possèdent les connaissances d'un chimiste subalterne. Celui qui a fait des études académiques sera considéré comme «économiste»; son collègue autodidacte, comme «agent technique». Ainsi, pour redonner au programme un peu de la souplesse que les normes lui font perdre, on a ajouté à la liste nombre de catégories générales très vagues: celles des «agents techniques» et des «agents d'administration» en sont les exemples les plus frappants. On peut sans peine deviner les fonctions d'un commis, d'un économiste, d'un surveillant de machines à calculer, ou d'un inspecteur en cargaisons; il n'en va pas de même pour un agent technique si l'on s'en tient uniquement au titre de son emploi. Le titre semble indiquer un travail de laboratoire; il arrive souvent que le titulaire soit un agent du personnel ou de l'information.

48 Un principe fondamental du régime de classification, énoncé en 1919, était ainsi libellé: «Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice des fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influer sur la classification de la position en question.» Autrement dit, la classification ne concerne pas des particuliers comme tels, mais les fonctions inhérentes aux emplois.

49 Toutefois, la classification du service public se préoccupe plus du titulaire que du poste; c'est ce qui est devenu très manifeste et qui ressort notamment des catégories d'emploi scientifique. Ainsi, un fonctionnaire peut escalader tous les échelons qui vont de «chimiste 1», avec traitement annuel de $4,380, à «chimiste 5», avec traitement de $11,200, sans jamais changer d'emploi ni cesser de s'occuper du même problème. En l'occurence, le changement de classe correspond au changement qui se produit dans le titulaire de l'emploi, ce qui change du tout au tout le niveau du poste qu'il occupe, en raison d'éléments purement personnels. On reconnaît depuis longtemps que la fonction, à tous les paliers de l'administration, tend à se modeler sur celui qui l'exerce. L'exercice d'une fonction administrative ne se résoud pas à une seule norme d'excellence: deux administrateurs peuvent accomplir leur tâche avec compétence, mais la meilleure façon de procéder, pour l'un, peut être presque impossible pour l'autre.

50 Même aux échelons des emplois de bureau, les aptitudes et autres caractéristiques propres d'un fonctionnaire peuvent modifier la nature d'un emploi et contraindre au re-

classement. Il en résulte ce qu'on a appelé, dans le service public, «l'ascension par reclassification». Il ne fait pas de doute que cette pratique est justifiée dans une certaine mesure.

51 L'administration actuelle du régime de classification, voire le régime lui-même, n'est qu'un aspect du paternalisme excessif qui entoure le fonctionnaire. Il est protégé par le Parlement, indirectement par les députés et directement par la Commission du service civil; sauf si l'on recourt à divers moyens pour le contourner, un régime rigide d'administration du personnel empêche sa personnalité de s'épanouir. Ainsi, on affranchit la classification de toute autorité ministérielle pour la confier à un organisme de régie plus éloigné, sans doute dans le dessein d'assurer l'objectivité et l'impartialité. Cette initiative a pour résultat de dépersonnaliser le régime tout en le rendant bien moins sensible aux réalités des fonctions, qui évoluent constamment, et des responsabilités assignées à chacun.

Le régime de rémunération

52 La plupart des régimes modernes de rémunération tentent – et ce sont des tentatives imparfaites – d'assurer que chaque employé soit rémunéré équitablement par rapport à quatre considérations fondamentales:

- Les exigences de l'emploi.
- Le rendement de l'employé relativement à ces exigences.
- L'importance interne (et habituellement historique) qui est accordée aux responsabilités et aux difficultés inhérentes à un emploi donné comparativement à celles de tous les autres emplois de l'organisation.
- L'importance relative qui est accordée à cet emploi à l'extérieur.

53 Comme il n'y a pas, dans la réalité, de régime parfait de rémunération, on emploie diverses méthodes pour déterminer les rapports à l'intérieur d'un régime et pour en assurer la mise à exécution. En Amérique du Nord, le monde économique et certains gouvernements, notamment celui des États-Unis, semblent s'entendre dans une large mesure sur les principes qui doivent éclairer le régime de la rémunération. Le régime qu'appliquent actuellement la fonction publique et la plupart des sociétés de la Couronne n'est pas conforme à ces critères.

54 Dans l'administration canadienne, le régime de la rémunération, comme celui de la classification, s'appuie sur des principes formulés dans le rapport de la société *Arthur Young and Company*, en 1919. En voici le résumé:

- La rémunération, au même niveau, doit être uniforme.
- Il doit exister un juste rapport entre les niveaux de rémunération prévue pour les différentes catégories. Pour le même métier, la même profession ou le même genre d'emploi, le rapport est établi d'après les différences relatives aux fonctions, aux responsabilités, à l'expérience, aux connaissances et à la compétence. Le rapport entre les échelles de traitements prévues pour les différents domaines des métiers, des professions et des divers genres d'emploi doit être le même que celui qui existe dans le monde des affaires.
- Le traitement prévu pour chaque catégorie doit être équitable, c'est-à-dire juste envers le fonctionnaire et envers le contribuable. On explicitait les répercussions sociales de cette justice en disant que le traitement ne devait pas être nettement supérieur au salaire accordé pour des services comparables par des employeurs avisés du monde des affaires et de l'industrie. Pour comparer la rémunération de l'administration et du secteur industriel, on devait tenir compte de la permanence et de la continuité de l'emploi, de la semaine de travail, des vacances et des congés de maladie.

- Le barème doit comporter un minimum absolu, un maximum absolu, et des échelons intermédiaires entre ces deux extrêmes.

55 Avant d'analyser l'application du régime actuel, il serait opportun de s'arrêter aux postulats d'où découle la méthode qui est suivie. En voici l'énumération:

- Le recours à un organisme central d'administration assurera la meilleure mise en application des principes.
- On peut appliquer avec beaucoup de précision le principe selon lequel on doit accorder un traitement égal pour un travail égal.
- L'application du second principe, suivant lequel le rapport de la rémunération des diverses catégories doit être juste, suppose un régime d'évaluation des emplois.
- L'interprétation du quatrième principe, initialement énoncé par la société *Arthur Young and Company*, à savoir «que les échelles de traitement doivent établir un minimum et un maximum absolus et des taux intermédiaires», est maintenant subordonnée à de nombreuses hypothèses qui semblent avoir pris naissance avec le temps et qui ne s'inspirent pas du rapport de la société *Arthur Young and Company*. Ces hypothèses se résument comme suit:

a) la valeur d'un employé d'une catégorie donnée peut être étroitement délimitée;

b) la marge de cette délimitation se rétrécit à mesure que s'accroît la valeur des services que rend l'employé;

c) à l'intérieur de cette étroite marge, la compétence croissante de l'employé peut être directement rattachée à l'élément de temps et on peut donc l'en rémunérer selon un horaire préétabli;

d) la grande majorité des employés de n'importe quelle catégorie mériteront les relèvements de traitements conformes à ces règles chronométriques, et il devrait par conséquent être difficile de les leur refuser.

- Le postulat suivant est passé sous silence, mais il n'en est pas moins important: c'est que le traitement d'aucun membre classifié du service public ne doit excéder celui d'un ministre du Cabinet. Cette hypothèse semble exercer de profondes influences sur les sociétés de la Couronne, et il y a lieu de croire que c'est même le cas là où le directeur du conseil d'administration reçoit un traitement supérieur à celui d'un ministre du Cabinet.

56 Une condition fondamentale du régime de rémunération a fait défaut et en a paralysé l'application; il aurait fallu un ensemble complet de normes de classification. En outre, le régime présupposait l'évaluation des emplois, mais on n'a jamais adopté de méthode officielle d'évaluation des emplois. Il est vrai qu'on a appliqué à l'évaluation des emplois certains facteurs d'un régime de comparaison, mais au fond, il s'agit d'un régime de gradation appliqué d'une façon très libre. Si, à l'occasion, on a accordé des traitements équitables, le régime n'y est pour rien. La Commission du service civil conseille et le conseil du Trésor décide: double responsabilité et dédoublement de l'effectif. Les rapports avec les salaires en vigueur dans le monde économique sont assurément mieux observés depuis la création du Bureau d'étude des traitements, mais à son tour, le Bureau ne dispose pas de normes suffisantes pour établir des comparaisons, ce qui entrave son travail.

57 Depuis la mise en œuvre de ce régime, on applique le principe que les échelles doivent comporter un minimum absolu, un maximum absolu, et, entre ces deux extrêmes, des échelons intermédiaires auxquels l'employé accède automatiquement. Ce principe diffère tout à fait de la pratique générale du monde économique, notamment en ce qui a trait aux postes de surveillance et d'administration. Certaines sociétés ont adopté des programmes de progression automatique aux échelons inférieurs du travail de bureau. Elles

ont constaté que la progression automatique, aux plus bas échelons et parfois jusqu'aux échelons moyens des catégories d'emplois de bureau, réduit les réclamations, simplifie l'administration et épargne le temps des administrateurs préposés aux services, au personnel ou aux relations industrielles.

58 On pourrait prétendre que cette situation tend à démontrer la sagesse du système de l'administration fédérale. Cependant, la plupart de ceux qui appliquent ce système avoueront qu'il favorise la médiocrité et constitue un effort de rationalisation en faveur de la paix. Ce sont les employés à rendement supérieur qui en sont les victimes. On ne reconnaît pas leur compétence de peur d'attirer les griefs de leurs collègues, plus faibles en compétence mais plus forts en nombre.

59 Ce qui suit confirme la justesse de cette conclusion: les sociétés qui adoptent des échelons automatiques de salaires pour les dactylographes établissent, pour les surveillants, de larges marges de rémunération où la compétence entre en ligne de compte. Elles supposent que les méthodes d'émulation importent davantage pour les postes supérieurs. Cette opinion est peut-être juste, car on peut fort bien supposer que les employés qui possèdent les qualités requises pour accéder aux postes supérieurs sont, selon toute vraisemblance, les plus sensibles à l'émulation financière. Certes, rien ne prouve qu'il soit préférable d'éliminer les primes de rendement pour les employés de bureaux aux échelons inférieurs. En mettant tous ces employés sur le même pied, on facilite peut-être le travail d'administration. Cela ne veut pas dire, loin de là, qu'une entreprise accroîtra le rendement de ses employés de bureau subalternes en les privant de l'émulation financière. Même les sociétés qui ont procédé de cette façon ne se font pas d'illusions à ce propos.

60 L'application des échelles de salaires dans la fonction publique n'a absolument rien de commun avec la recommandation de la société *Arthur Young and Company*. Cette recommandation, formulée au numéro (g) de la troisième partie, du rapport est ainsi libellée:

> L'augmentation du traitement au sens employé ici signifie l'augmentation du salaire d'un employé occupant une position déterminée, d'un taux à un taux plus élevé tout en restant dans la limite de la rémunération qui peut lui être accordée, sans qu'il y ait changement de position ou de fonctions. On admettra que l'augmentation de salaire est une des formes de récompense les plus efficaces que l'on puisse offrir à l'employé pour l'encourager à s'appliquer à son travail. Il est évident que si l'on accorde une augmentation de salaire comme récompense pour les bons services ou comme encouragement à bien faire, qu'il faudra baser ces augmentations sur le travail efficace reconnu et sur aucune autre considération.

Déjà en 1919, on pouvait écrire dans le rapport de *Arthur Young and Company* «que l'augmentation annuelle n'est refusée que très rarement», ce qui est aussi vrai maintenant qu'alors. Le passage d'un échelon à l'autre tend à se faire d'une façon tellement automatique que le Bureau d'étude des traitements, la Commission du service civil et le conseil du Trésor emploient l'échelon supérieur de l'échelle comme norme pour établir leurs comparaisons avec les traitements payés par un échantillon d'entreprises privées.

61 Le système des échelles, conçu dans l'étude de 1919, tenait compte, pour l'évaluation d'un poste, des efforts que le titulaire déployait pour le remplir. Les échelles étaient relativement courtes, de sorte que la disposition visant à reconnaître les efforts et la diversité des employés était peu importante; mais elle existait quand même, et il est regrettable que ce stimulant dont on pouvait attendre d'excellents résultats ait été à peu près neutralisé, dans la pratique, au sein de la fonction publique.

62 Depuis lors, des sociétés clairvoyantes du continent nord-américain ont eu tendance à allonger ces échelles, surtout aux niveaux supérieurs. On a cherché à établir le traite-

ment de l'employé à l'échelon approprié de l'échelle, strictement d'après son rendement. Nous ne disconvenons pas par là que dans une organisation quelconque la durée du service tend à faire hausser le traitement, mais on s'est toujours efforcé d'enrayer cette tendance et de minimiser son influence par rapport au rendement.

63 Cette gamme plus étendue préconisée par l'industrie n'est efficace que si le principe de l'avancement au mérite est appliqué. Un plus large éventail, conçu pour reconnaître l'inégalité du rendement – chose inévitable au sein de n'importe quel groupe d'hommes et de femmes – mais appliqué de façon que le passage d'un échelon à l'autre corresponde strictement dans la pratique au temps écoulé, coûterait très cher. Comme le système actuel des échelons se fonde sur le temps écoulé et non sur le mérite, les directeurs, dans les ministères, trouvent nécessaire de se servir d'autres moyens pour reconnaître le mérite. Le moyen le plus commun c'est ce qu'on a déjà appelé «l'ascension par reclassification», pratique facilitée par une classification générale imprécise et par l'absence de normes pour la majorité des classifications. Ainsi il est possible de justifier un changement de classe en invoquant le prétexte que les fonctions ont changé; mais la véritable raison sera que la valeur d'un employé a changé. Ses fonctions restent les mêmes mais, de l'avis de son supérieur, son rendement mérite d'être reconnu.

64 Cette pratique a grandement sapé l'efficacité du système de classification et les échelles ne correspondent plus à grand-chose, de sorte que seule une enquête de grande envergure au sein du Service civil pourrait révéler les échelles qui correspondent à des postes comportant des difficultés et des responsabilités semblables. On peut dire à coup sûr que les échelles véritables sont beaucoup plus longues qu'elles ne le paraissent d'après les listes officielles des classes. L'expérience obtenue ailleurs laisse supposer qu'elles sont peut-être beaucoup plus étendues que celles que préconise l'industrie à l'heure actuelle; mais si la chose est vraie, elles ne sont pas administrées équitablement car ce ne sont pas tous les employés compétents donnant un rendement supérieur qui bénéficient de cette pratique de «l'ascension par reclassification». D'autre part, les changements véritables de responsabilité peuvent ne pas être, et souvent ne sont pas reconnus promptement. Un employé peut être mal classifié et mal rémunéré pendant de longues périodes de temps en attendant que son cas soit étudié par les organismes de contrôle qui n'ont aucune responsabilité réelle à son égard et qui ne s'intéressent pas à lui, ni à la réalisation des objectifs de son ministère.

65 Vos commissaires se trouvent obligés de conclure que le régime actuel de rémunération est essentiellement négatif. Il ne prévoit pas la reconnaissance formelle du rendement supérieur. Les administrateurs sont enclins à considérer ce régime comme un moyen de contrôle des frais et, pour les raisons données, il est apte à décevoir ceux qui le considèrent comme étant en effet un moyen efficace de contrôler les frais. Il est trop facile de s'y soustraire et, qui pis est, ceux qui exercent le contrôle ne peuvent savoir jusqu'à quel point on s'y soustrait. C'est donc un système de régie qui n'est pas ce qu'il paraît être—un système qu'on tire d'un côté ou de l'autre selon la pression des circonstances et qu'on rapièce pour répondre à des besoins variables. Il a depuis longtemps perdu l'homogénéité qu'il avait peut-être autrefois.

66 Ces graves imperfections des systèmes de classification et de rémunération sont de plus en plus évidentes à mesure que le service public emploie plus de professionnels et d'administrateurs de haut calibre. Que ce soit pour soutenir la concurrence en ce qui concerne le recrutement de ce personnel ou pour obtenir de lui un meilleur rendement, l'administration fédérale, tout comme les employeurs des secteurs privés, doit de plus en plus se laisser guider par les principes suivants:

a) Il faut insister encore plus sur l'offre d'avantages pécuniaires ou autres aux fonctionnaires professionnels supérieurs, afin de combattre la tendance actuelle qu'ils ont d'abandonner des postes professionnels et de chercher l'avancement dans les postes administratifs. Les plans devraient prévoir des chances égales d'avancement pour le personnel professionnel et administratif avec des échelles de traitements à peu près semblables. Le système actuel accorde trop d'importance, dans certains secteurs, au palier de l'organisation et au nombre de subordonnés, mais pas assez à la compétence technique et au rendement du fonctionnaire.

b) Il doit être tenu compte davantage des différences dans le rendement individuel, surtout au niveau supérieur. Il importe de fonder désormais la rétribution sur la compétence et le rendement des employés plutôt que sur la nature des fonctions seulement. Le système actuel, qu'on dit fondé sur le principe du salaire égal pour un travail égal, résulte trop souvent en un traitement égal pour un effort et un intérêt inégaux. Cela est injuste et peut nuire au moral et au rendement du personnel. Selon le système actuel de classification, le poste compte d'abord et l'homme vient ensuite. Un bon système de classification et de rémunération reconnaît que dans les secteurs professionnels et administratifs, c'est l'employé qui détermine le degré de responsabilité attaché au poste. Les groupes d'emplois peuvent être classifiés par le degré de responsabilité qui s'y rattache aussi bien que par la nature du travail accompli. Ainsi, dans une juste mesure, l'employé peut être récompensé par l'avancement au sein d'une catégorie et par une promotion à une catégorie supérieure pour le même travail exécuté à un niveau comportant plus de responsabilités.

MÉTHODE DE FIXATION ET DE GESTION DE LA RÉMUNÉRATION

67 Aux termes de la Loi sur le service civil, la fixation et la gestion des traitements incombent à la Commission du service civil et au gouverneur en conseil. La Commission doit faire une revision constante des niveaux de rémunération et, chaque fois qu'il y a lieu, soumettre des recommandations à ce sujet au gouverneur en conseil. Avant d'être mises en œuvre, les recommandations de la Commission doivent être approuvées par le gouverneur en conseil, dont les pouvoirs à cet égard sont habituellement exercés par le conseil du Trésor.

68 Deux directions de la Commission du service civil s'occupent de la fixation des traitements. Le Bureau d'étude des traitements est chargé de recueillir des données. Il doit faire des recherches comparatives sur les niveaux de traitement, les conditions d'emploi et les pratiques connexes qui règnent aussi bien au sein du Service civil qu'à l'extérieur. Il doit aussi présenter un rapport objectif de ses conclusions à la Commission, au conseil du Trésor et, en fait, aux représentants des principales associations de fonctionnaires. La Direction des traitements et des normes est chargée d'aider la Commission à mettre au point les recommandations sur les traitements, compte tenu des rapports du Bureau, et d'autres considérations telles que la nécessité d'une certaine concordance des normes à l'intérieur du Service civil ou les constatations récentes à l'égard du recrutement et de la rétention d'employés compétents dans la fonction publique.

69 La Commission est conseillée par le Comité consultatif sur l'étude des traitements. Cet organisme se réunit régulièrement pour recevoir les rapports du Bureau, étudier divers problèmes relatifs aux critères et aux techniques d'étude, décider du moment opportun d'effectuer les études et de distribuer les rapports. Le Comité, présidé par un commissaire du Service civil, comprend six autres membres, dont trois représentent le personnel et trois la direction. Un des trois délégués du personnel représente l'Institut professionnel du service public du Canada. Parmi les membres représentant l'administration, l'un

doit représenter la direction des ministères qui emploient un personnel professionnel.

70 Les associations de personnel s'intéressent activement à la fixation des traitements. Leur rôle, qui a évolué au cours des ans, a récemment été officiellement reconnu dans la nouvelle Loi sur le service civil; en effet, un article prévoit que la Commission doit consulter en matière de traitements les «représentants des organisations et associations appropriées d'employés».

71 Le rôle des ministères est plus difficile à définir. Juridiquement, ils n'ont aucune responsabilité dans ce domaine. Dans la pratique, cependant, il y a consultation constante entre la Commission et la direction des ministères en vue de déterminer si les niveaux de traitements sont suffisants et quelles seront les conséquences probables des revisions proposées.

72 Dernière étape dans la fixation des traitements, le conseil du Trésor examine les recommandations de la Commission. Cela nécessite souvent de longs entretiens entre les fonctionnaires supérieurs des deux organismes. Aux termes de l'ancienne Loi sur le service civil, le gouverneur en conseil pouvait accepter ou rejeter les recommandations de la Commission, mais ne pouvait établir des niveaux de traitements différents de ceux qui étaient recommandés. Aux termes de la nouvelle loi, le gouverneur en conseil, bien qu'il doive tenir compte des vues de la Commission, est libre d'établir les niveaux qu'il juge opportuns.

73 La responsabilité de la Commission du service civil en ce qui concerne les recommandations sur les traitements se borne à celles qui touchent les fonctionnaires. Le conseil du Trésor, le ministère employeur et le ministère du Travail se partagent la responsabilité de déterminer les niveaux de traitements des employés aux taux régnants, des officiers et des équipages de navires et d'autres groupes semblables soustraits à l'application de la Loi sur le service civil. Il n'est pas étonnant qu'il y ait dans le domaine de la fixation du niveau des traitements versés aux fonctionnaires un dédoublement des rouages et des efforts, de même qu'un manque de coordination et de principes directeurs communs. On pourrait y remédier si la Division du personnel du conseil du Trésor, dont l'établissement a été proposé, était chargée de faire un relevé de la situation et de formuler des recommandations au Conseil au sujet de tous les redressements de traitements dans la fonction publique. De même, le Bureau d'étude des traitements devrait être chargé de recueillir et de coordonner toutes les données comparatives qui ont trait au travail hors du service public. Il est beaucoup plus apte à fournir ces utiles renseignements que ne le sont le ministère du Travail ou le Bureau fédéral de la statistique, dont le rôle se prête mieux à l'assemblage et à la compilation des données d'ensemble destinées au public.

74 La responsabilité de l'établissement et du rajustement des plans relatifs aux avantages offerts aux employés est encore plus dispersée qu'elle ne l'est dans le cas des traitements. Par conséquent, chaque plan de prévoyance en est venu à être considéré isolément plutôt que par rapport à l'ensemble ou, ce qui est plus juste, selon la rémunération globale (paiements et avantages). Pour bien remplir le rôle qui lui revient, la Division du personnel du conseil du Trésor doit se préoccuper autant de l'ensemble des avantages offerts au service public que de la fixation des traitements.

75 Il y a lieu de s'arrêter en particulier aux comparaisons qu'il convient de faire entre le secteur privé et le service public en ce qui concerne les niveaux de traitements, les avantages et les autres conditions de travail. Quoique simple en théorie, la chose est extrêmement difficile dans la pratique. Il s'agit essentiellement d'obtenir des données mais il faut, pour déterminer quelles sont les données per-

tinentes, un solide bagage de connaissances techniques et professionnelles. On ne peut faire de comparaisons justes des traitements qu'en se fondant sur une saine évaluation des fonctions et des exigences de la tâche à accomplir. Pour comparer les conditions de travail et les avantages, il faut étudier avec soin ce qu'ils valent et ce qu'ils coûtent à l'employeur et à l'employé.

76 Le Bureau d'étude des traitements a été établi en 1957 pour ce difficile travail de documentation. Il a fait de grands progrès sur la façon d'évaluer la comparabilité des fonctions dans le service public et dans le secteur privé, et sur la façon d'établir des comparaisons de traitements d'après les données obtenues. Il fournit des renseignements précieux au sujet des marchés du travail où la fonction publique doit soutenir la concurrence. Il s'est récemment mis à la tâche indispensable d'adjoindre aux comparaisons de traitements des données sur les avantages et autres conditions de travail. Le Bureau, qui fonctionne comme organisme indépendant et impartial—autrement, il ne pourrait mener à bien sa tâche professionnelle—fournit des données sur lesquelles l'administration centrale du gouvernement peut se fonder pour prendre des décisions sur la rémunération. A l'heure actuelle, les renseignements qu'il recueille sont fournis à la Commission du service civil (dont le Bureau fait partie), au conseil du Trésor et à certains dirigeants d'importantes associations de fonctionnaires.

77 Comme on l'a déjà constaté au Royaume-Uni (où les études sur les traitements sont menées par un organisme dirigé et financé conjointement par le gouvernement et les associations de personnel), la tentation de faire de trop nombreuses ou de trop fréquentes comparaisons avec le secteur privé, ou encore les pressions qui s'exercent en ce sens représentent un des plus graves dangers. Afin que cette tâche conserve des proportions raisonnables pour une organisation aussi vaste et variée que la fonction publique, il faut être déterminé à restreindre les comparaisons à des tâches repères appropriées et à en limiter la fréquence par un plan d'examen cyclique. Le gouvernement fédéral a fait un pas dans cette voie récemment en établissant un plan d'examen biennal, les niveaux de traitements des fonctionnaires et des membres de la Gendarmerie royale étant divisés en cinq groupes, et les dates suivantes ayant été fixées pour les premiers examens.

- Catégories professionnelles et connexes: examinées le 1er juillet 1961.
- Catégories administratives, services d'écritures et de bureau, catégories sous-professionnelles et officiers de la Gendarmerie royale: examinées le 1er octobre 1961.
- Catégories des employés d'hôpitaux: examinées le 1er janvier 1962.
- Catégories des employés de pénitenciers, et des sous-officiers de la Gendarmerie royale: examinées le 1er avril 1962.
- Catégories des employés de la douane et de l'immigration, des employés des postes, des métiers, de la construction, de la surveillance, de l'entretien et autres: à être examinées le 1er octobre 1962.

78 C'est en se tenant au courant de la situation chez les employeurs qui accordent leur collaboration qu'on apprendra à limiter le nombre et la fréquence des comparaisons exigées par l'administration interne. Sans cette collaboration volontaire des employeurs du secteur privé, les comparaisons de traitements sont susceptibles d'être faussées, et il sera très difficile d'en obtenir même de médiocres. D'autre part, la plupart des employeurs avec lesquels le gouvernement fédéral désire faire des comparaisons éprouvent les mêmes besoins et sont déjà habitués à cette pratique. Ils savent que, pour eux, les comparaisons de traitements ne valent que si l'on tient compte en même temps des frais de main-d'œuvre et des autres frais. Ils font des comparaisons

avec d'autres sociétés, sachant bien que pour obtenir la collaboration voulue, il faut que leurs demandes soient raisonnables et que les renseignements qu'ils reçoivent et échangent soient utiles aux deux parties. Il ne faudrait pas chercher à contraindre des employeurs du secteur privé à accorder leur collaboration ni leur imposer des obligations astreignantes et coûteuses sans leur accorder en retour des avantages réciproques.

APPENDICE A-1

Appendice A-1—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Total général	Ottawa-Hull	Reste du Canada	Étranger
Affaires des anciens combattants	11,438	1,199	10,235	4
Affaires extérieures	1,357	902	2	453
Commission mixte internationale	9	9	—	—
Agriculture	6,181	1,696	4,484	1
Assurances	92	85	7	—
Bibliothèque nationale	42	42	—	—
Archives publiques	93	92	—	1
Bureau de l'auditeur général	127	125	2	—
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	24	24	—	—
Chambre des communes	220	220	—	—
Sénat	37	37	—	—
Bibliothèque du Parlement	29	29	—	—
Citoyenneté et Immigration	2,801	758	1,954	89
Commerce	1,114	666	332	116
Bureau fédéral de la statistique	1,699	1,620	79	—
Office national de l'énergie	35	35	—	—
Commission des grains	886	2	884	—
Commission du service civil	653	515	138	—
Conseil privé	141	141	—	—
Défense nationale	26,555	6,749	19,759	47
Directeur général des élections	21	21	—	—
Finances	458	439	18	1
Contrôleur du Trésor	4,297	2,366	1,918	13
Monnaie royale	194	194	—	—
Commission du tarif	17	17	—	—
Galerie nationale	65	63	2	—
Gendarmerie royale	1,030	510	514	6
Impressions et papeterie	637	606	31	—

Appendice A-1—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960—Fin

Ministère ou organisme	Total général	Ottawa-Hull	Reste du Canada	Étranger
Justice	317	281	36	—
Commissaire des pénitenciers	94	94	—	—
Mines et Relevés techniques	2,315	2,234	81	—
Office fédéral du charbon	18	18	—	—
Nord canadien et Ressources	2,033	1,048	983	2
Pêcheries	1,183	149	1,034	—
Postes	22,911	1,892	21,019	—
Production de la défense	1,367	1,154	191	22
Revenu national (douanes et accise)	7,479	1,058	6,419	2
Revenu national (impôt)	6,056	1,053	5,003	—
Santé et Bien-être	2,906	1,116	1,755	35
Secrétariat d'État	715	715	—	—
Secrétariat du gouverneur général	15	15	—	—
Transports	9,468	1,671	7,796	1
Commission des transports aériens	67	63	4	—
Commission des transports du Canada	153	125	28	—
Commission maritime canadienne	21	21	—	—
Travail	560	534	24	2
Assurance-chômage	7,849	490	7,356	3
Travaux publics	4,781	1,902	2,879	—
Total: Service civil	130,560	34,795	94,967	798

APPENDICE A-2

Appendice A-2—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—PAR PROVINCE ET PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Canada	T.-N.	N.-É.	Î.P.-É.	N.-B.	Québec	Ontario	Manitoba	Sask.	Alberta	C.-B.	Yukon	T. N.-O.
Affaires des anciens combattants	11,434	44	558	29	533	2,386	4,467	863	253	714	1,587	—	—
Affaires extérieures	904	—	—	—	1	—	903	—	—	—	—	—	—
Commission mixte internationale	9	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—
Agriculture	6,180	34	217	145	255	719	2,596	432	591	633	552	4	2
Assurances	92	—	—	—	—	1	91	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque nationale	42	—	—	—	—	—	42	—	—	—	—	—	—
Archives publiques	92	—	—	—	—	—	92	—	—	—	—	—	—
Bureau de l'auditeur général	127	—	—	—	—	1	125	1	—	—	—	—	—
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	24	—	—	—	—	—	24	—	—	—	—	—	—
Chambre des communes	220	—	—	—	—	—	220	—	—	—	—	—	—
Sénat	37	—	—	—	—	—	37	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement	29	—	—	—	—	—	29	—	—	—	—	—	—
Citoyenneté et Immigration	2,712	13	102	3	91	370	1,402	144	108	136	324	6	13
Commerce	998	10	8	4	10	91	782	17	18	26	32	—	—
Bureau fédéral de la statistique	1,699	7	13	—	—	14	1,636	10	—	9	10	—	—
Office national de l'énergie	35	—	—	—	—	—	35	—	—	—	—	—	—
Commission des grains	886	—	—	—	—	34	352	283	26	79	112	—	—
Commission du service civil	653	5	12	—	7	32	545	11	6	15	20	—	—
Conseil privé	141	—	—	—	—	—	141	—	—	—	—	—	—
Défense nationale	26,508	291	3,197	99	998	3,648	12,373	1,216	384	1,623	2,373	306	—
Directeur général des élections	21	—	—	—	—	—	21	—	—	—	—	—	—
Finances	457	—	—	—	—	—	453	—	—	4	—	—	—
Contrôleur du Trésor	4,284	44	129	12	110	500	2,894	157	83	127	226	—	2
Monnaie royale	194	—	—	—	—	—	194	—	—	—	—	—	—
Commission du tarif	17	—	—	—	—	—	17	—	—	—	—	—	—
Galerie nationale	65	—	—	—	—	1	63	—	1	—	—	—	—
Gendarmerie royale	1,024	17	31	3	28	63	573	41	59	78	128	2	1
Impressions et papeterie	637	—	4	—	—	560	64	2	—	2	5	—	—
Justice	317	—	—	—	3	11	289	5	1	1	3	3	1
Commissaire des pénitenciers	94	—	—	—	—	—	94	—	—	—	—	—	—
Mines et Relevés techniques	2,315	—	9	—	—	—	2,238	—	1	8	58	1	—
Office fédéral du charbon	18	—	—	—	—	—	18	—	—	—	—	—	—

Nord canadien et Ressources	2,031	30	39	8	53	44	1,122	81	36	253	154	41	170
Pêcheries	1,183	333	245	46	144	47	167	20	6	3	166	2	4
Postes	22,911	281	744	71	520	5,170	10,046	1,209	868	1,525	2,457	15	5
Production de la défense	1,345	3	27	—	9	44	1,203	12	5	19	23	—	—
Revenu national (douanes et accise)	7,477	142	212	11	343	1,681	3,772	245	118	216	724	12	1
Revenu national (impôt)	6,056	64	186	33	122	1,189	2,924	279	259	417	577	6	—
Santé et Bien-être	2,871	40	87	10	48	297	1,601	130	128	218	278	24	10
Secrétariat d'État	715	—	—	—	—	—	715	—	—	—	—	—	—
Secrétariat du gouverneur général	15	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	—
Transports	9,467	624	399	66	750	1,304	3,390	677	114	901	1,021	83	138
Commission des transports aériens	67	—	—	—	—	4	63	—	—	—	—	—	—
Commission des transports du Canada	153	2	—	—	4	4	129	6	—	6	2	—	—
Commission maritime canadienne	21	—	—	—	—	—	21	—	—	—	—	—	—
Travail	558	2	1	—	—	6	543	4	—	—	2	—	—
Assurance-chômage	7,846	145	249	26	402	2,210	2,848	477	195	365	923	6	—
Travaux publics	4,781	116	156	42	137	736	2,572	161	134	278	408	22	19
Total: Service civil	129,762	2,247	6,625	608	4,568	21,167[1]	63,950[1]	6,483	3,394	7,656	12,165	533	366

[1] Les totaux du Québec et de l'Ontario comprennent 34,795 fonctionnaires employés dans la zone métropolitaine d'Ottawa-Hull.

APPENDICE A-3

Appendice A-3—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—PAR ZONE MÉTROPOLITAINE ET PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Canada	Total: 14 zones métro.	Saint-Jean (T.-N.)	Hali-fax	Saint-Jean (N.-B.)	Mont-réal	Qué-bec	To-ronto	Hamil-ton	Lon-don	Wind-sor	Winni-peg	Cal-gary	Ed-mon-ton	Van-couver	Vic-toria
Affaires des anciens combattants	11,434	9,717	44	541	512	2,027	352	1,732	86	1,303	10	850	479	213	1,225	343
Affaires extérieures	904	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission mixte internationale	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Agriculture	6,180	1,821	26	33	27	245	161	257	32	92	25	332	128	183	183	97
Assurances	92	7	—	—	—	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque nationale	42	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Archives publiques	92	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bureau de l'auditeur général	127	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	24	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Chambre des communes	220	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sénat	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement	29	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Citoyenneté et Immigration	2,712	929	6	70	13	159	69	160	27	19	71	81	33	35	164	22
Commerce	998	266	10	8	10	56	17	50	21	22	—	17	13	13	26	3
Bureau fédéral de la statistique	1,699	75	7	9	—	14	—	16	—	—	—	10	—	9	10	—
Office national de l'énergie	35	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission des grains	886	497	—	—	—	33	—	2	—	—	—	283	42	31	102	4
Commission du service civil	653	127	5	12	2	29	3	28	—	2	—	11	3	12	17	3
Conseil privé	141	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Défense nationale	26,508	10,256	104	2,536	48	2,023	196	947	173	707	16	555	407	679	481	1,384
Directeur général des élections	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finances	457	18	—	—	—	—	—	14	—	—	—	—	—	4	—	—
Contrôleur du Trésor	4,284	1,666	44	122	32	280	218	402	6	59	—	155	18	105	156	69
Monnaie royale	194	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission du tarif	17	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Galerie nationale	65	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Gendarmerie royale	1,024	359	14	24	2	53	9	51	1	4	1	33	15	51	42	59

Impressions et papeterie	637	23	—	4	—	3	1	4	—	2	—	2	—	2	2	3
Justice	317	23	—	—	—	9	2	3	—	—	—	5	—	1	3	—
Commissaire des pénitenciers	94	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mines et Relevés techniques	2,315	63	—	2	—	—	—	1	—	—	—	—	2	1	4	53
Office fédéral du charbon	18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Nord canadien et Ressources	2,031	258	18	20	2	14	14	—	—	—	—	34	42	20	86	8
Pêcheries	1,183	524	233	115	9	7	9	6	1	—	3	20	—	3	118	—
Postes	22,911	14,773	221	403	217	3,509	683	4,281	520	447	250	1,055	601	650	1,691	245
Production de la défense	1,345	186	3	27	9	32	12	41	—	8	—	12	9	10	9	14
Revenu national (douanes et accise)	7,477	3,690	80	115	112	904	146	746	129	64	484	156	82	77	522	73
Revenu national (impôt)	6,056	3,904	64	143	122	836	238	787	219	177	116	279	211	206	413	93
Santé et Bien-être	2,871	1,149	32	69	8	55	235	311	1	1	3	84	2	200	75	73
Secrétariat d'État	715	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Secrétariat du gouverneur général	15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Transports	9,467	4,533	106	170	65	869	154	899	10	35	34	630	50	768	653	90
Commission des transports aériens	67	4	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission des transports du Canada	153	24	2	—	—	4	—	4	—	—	—	6	6	—	2	—
Commission maritime canadienne	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Travail	558	22	2	—	—	5	—	7	1	—	1	4	—	—	2	—
Assurance-chômage	7,846	4,399	108	81	60	1,138	214	1,013	164	97	132	428	125	170	606	63
Travaux publics	4,781	1,933	99	112	79	389	117	352	58	51	30	125	45	127	271	78
Total: Service civil	129,762	61,249	1,228	4,616	1,329	12,699	2,851	12,120	1,449	3,090	1,176	5,168	2,313	3,570	6,863	2,777

APPENDICE A-4

Appendice A-4—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE—SEPTEMBRE 1960

—	Total général	Ottawa-Hull	Reste du Canada	Étranger
Sociétés de ministère				
Commission de contrôle de l'énergie atomique	8	8	—	—
Conseil national de recherches	2,434	2,276	149	9
Sociétés de mandataire				
Atomic Energy of Canada Limited	2,629	253	2,376	—
Canadian Arsenals Limited	2,943	87	2,856	—
Commission de la capitale nationale	620	620	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien	153	30	123	—
Commission des champs de bataille nationaux	23	—	23	—
Conseil des ports nationaux	2,609	42	2,567	—
Corporation commerciale canadienne	56	51	—	5
Corporation de disposition des biens de la Couronne	104	80	24	—
Defence Construction (1951) Limited	376	158	215	3
Sociétés de propriétaire				
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	1,174	15	1,159	—
Cornwall International Bridge Co. Limited	15	—	15	—
Société d'assurance des crédits à l'exportation	31	26	5	—
Société centrale d'hypothèques et de logement	1,874	703	1,171	—
Société du crédit agricole	245	47	198	—
Autres sociétés				
Banque d'expansion industrielle	259	7	252	—
Commission canadienne du blé	687	—	681	6
Société «Northern Ontario Pipe Line»	2	2	—	—
Bureau du séquestre des biens ennemis	22	22	—	—
Conseils statutaires				
Conseil de recherches pour la défense	2,785	968	1,770	47
Conseil de recherches sur les pêcheries	541	14	527	—
Office national du film	734	31	671	32
Total	20,324	5,440	14,782	102

APPENDICE A-5

Appendice A-5—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE—PAR PROVINCE—SEPTEMBRE 1960

	Total Canada	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse	Île P.-É.	N.-B.	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon	T. N.-O.
Sociétés de ministère													
Commission de contrôle de l'énergie atomique	8	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	—
Conseil national de recherches	2,425	—	44	—	—	3	2,280	1	95	—	1	—	1
Sociétés de mandataire													
Atomic Energy of Canada Limited	2,629	—	—	—	—	—	2,629	—	—	—	—	—	—
Canadian Arsenals Limited	2,943	—	—	—	—	1,943	1,000	—	—	—	—	—	—
Commission de la capitale nationale	620	—	—	—	—	—	620	—	—	—	—	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien	153	—	—	—	—	—	30	—	—	4	3	14	102
Commission des champs de bataille nationaux	23	—	—	—	—	23	—	—	—	—	—	—	—
Conseil des ports nationaux	2,609	—	266	—	119	1,759	131	210	—	—	124	—	—
Corporation commerciale canadienne	51	—	—	—	—	—	51	—	—	—	—	—	—
Corporation de disposition des biens de la Couronne	104	—	5	—	—	1	90	—	—	6	2	—	—
Defence Construction (1951) Limited	373	8	29	9	3	28	228	19	1	21	19	—	8
Sociétés de propriétaire													
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	1,174	—	—	—	—	356	818	—	—	—	—	—	—
Cornwall International Bridge Co. Ltd.	15	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	—
Société d'assurance des crédits à l'exportation	31	—	—	—	—	2	29	—	—	—	—	—	—
Société centrale d'hypothèques et de logement	1,874	14	61	—	18	242	1,186	68	49	112	124	—	—
Société du crédit agricole	245	—	—	7	9	15	105	15	50	37	7	—	—

Autres sociétés													
Banque d'expansion industrielle	259	—	13	—	10	104	62	13	5	21	31	—	—
Commission canadienne du blé	681	—	—	—	—	4	—	624	6	30	17	—	—
Société «Northern Ontario Pipe Line»	2	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—
Bureau du séquestre des biens ennemis	22	—	—	—	—	—	22	—	—	—	—	—	—
Conseils statutaires													
Conseil de recherches pour la défense	2,738	—	215	—	—	793	1,182	35	19	409	83	—	2
Conseil de recherches sur les pêcheries	541	102	64	5	91	30	71	1	—	—	175	—	2
Office national du film	702	5	6	2	6	594	56	5	10	7	11	—	—
Total	20,222	129	703	23	256	5,897	10,615	991	235	647	597	14	115

APPENDICE A-6

Appendice A-6—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE—PAR ZONE MÉTROPOLITAINE

	Canada	Total: 14 zones métro.	Saint-Jean (T.-N.)	Halifax	Saint-Jean (N.-B.)	Montréal	Québec	Toronto	Hamilton	London	Windsor	Winnipeg	Calgary	Edmonton	Vancouver	Victoria
Sociétés de ministère																
Commission de contrôle de l'énergie atomique	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Conseil national de recherches	2,425	51	—	44	—	3	—	2	—	—	—	1	—	—	1	—
Sociétés de mandataire																
Atomic Energy of Canada Limited	2,629	159	—	—	—	—	—	159	—	—	—	—	—	—	—	—
Canadian Arsenals Limited	2,943	1,541	—	—	—	—	794	747	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission de la capitale nationale	620	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien	153	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—
Commission des champs de bataille nationaux	23	23	—	—	—	—	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Conseil des ports nationaux	2,609	2,258	—	266	119	1,513	236	—	—	—	—	—	—	—	124	—
Corporation commerciale canadienne	51	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Corporation de disposition des biens de la Couronne	104	24	—	5	—	1	—	10	—	—	—	—	6	—	2	—
Defence Construction (1951) Limited	373	66	2	16	—	7	—	11	—	2	—	5	2	13	5	3
Sociétés de propriétaire																
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	1,174	73	—	—	—	73	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Cornwall International Bridge Co. Limited	15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Société d'assurance des crédits à l'exportation	31	5	—	—	—	2	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—
Société centrale d'hypothèques et de logements	1,874	931	12	53	1	187	33	247	55	33	31	68	49	53	96	13
Société du crédit agricole	245	119	—	—	8	1	14	51	—	1	1	10	2	31	—	—
Autres sociétés																
Banque d'expansion industrielle	259	242	—	13	10	95	9	42	—	8	—	13	14	7	31	—
Commission canadienne du blé	681	675	—	—	—	4	—	—	—	—	—	624	30	—	17	—
Société «Northern Ontario Pipe Line»	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bureau du séquestre des biens ennemis	22	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Conseils statutaires																
Conseil de recherches pour la défense	2,738	450	—	215	—	—	—	152	—	—	—	—	—	—	—	83
Conseil de recherches sur les pêcheries	541	255	102	57	—	14	—	—	—	53	—	—	—	—	29	—
Office national du film	702	630	3	4	1	586	2	12	2	3	—	3	2	4	7	1
Total	20,222	7,506	119	673	139	2,486	1,111	1,436	57	100	32	724	105	112	312	100

APPENDICE B-1

Appendice B-1—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR CLASSE D'EMPLOI ET PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministere ou organisme	Classes d'emploi										Total	
	Professions		Administration		Techniques		Travail de bureau		Services, entretien et production			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Affaires des anciens combattants	2,057	18.0	853	7.4	808	7.1	3,385	29.6	4,335	37.9	11,438	100.0
Affaires extérieures	10	0.7	398	29.3	48	3.5	820	60.5	81	6.0	1,357	100.0
Commission mixte internationale	2	22.2	1	11.1	1	11.1	5	55.6	—	—	9	100.0
Agriculture	1,724	27.9	184	3.0	2,496	40.4	1,205	19.5	572	9.2	6,181	100.0
Assurances	14	15.2	30	32.6	—	—	48	52.2	—	—	92	100.0
Bibliothèque nationale	12	28.6	—	—	3	7.1	25	59.5	2	4.8	42	100.0
Archives publiques	22	23.7	3	3.2	18	19.4	49	52.6	1	1.1	93	100.0
Bureau de l'auditeur général	—	—	110	86.6	—	—	16	12.6	1	0.8	127	100.0
Bureau des gouverneurs de la radio-diffusion	2	8.3	3	12.5	—	—	19	79.2	—	—	24	100.0
Chambre des communes	3	1.4	24	10.9	—	—	98	44.5	95	43.2	220	100.0
Sénat	—	—	6	16.2	—	—	16	43.3	15	40.5	37	100.0
Bibliothèque du Parlement	14	48.3	—	—	2	6.9	11	37.9	2	6.9	29	100.0
Citoyenneté et Immigration	33	1.2	501	17.9	28	1.0	2,177	77.7	62	2.2	2,801	100.0
Commerce	24	2.2	294	26.4	358	32.1	433	38.9	5	0.4	1,114	100.0
Bureau fédéral de la statistique	188	11.1	37	2.2	120	7.1	1,352	79.5	2	0.1	1,699	100.0
Office national de l'énergie	7	20.0	3	8.6	6	17.1	19	54.3	—	—	35	100.0
Commission des grains	13	1.5	5	0.6	708	79.8	160	18.1	—	—	886	100.0
Commission du service civil	1	0.2	222	34.0	4	0.6	425	65.0	1	0.2	653	100.0
Conseil privé	2	1.4	42	29.9	3	2.1	94	66.6	—	—	141	100.0
Défense nationale	515	1.9	585	2.2	4,358	16.4	11,986	45.2	9,111	34.3	26,555	100.0
Directeur général des élections	—	—	2	9.5	—	—	10	47.6	9	42.9	21	100.0

Finances	2	0.4	118	25.8	4	0.8	334	73.0	—	—	458	100.0
Contrôleur du Trésor	1	—	729	17.0	2	—	3,554	82.7	11	0.3	4,297	100.0
Monnaie royale	9	4.6	7	3.6	18	9.3	12	6.2	148	76.3	194	100.0
Commission du tarif	5	29.4	2	11.8	—	—	10	58.8	—	—	17	100.0
Galerie nationale	4	6.2	5	7.7	21	32.3	24	36.9	11	16.9	65	100.0
Gendarmerie royale	2	0.2	5	0.5	48	4.7	951	92.3	24	2.3	1,030	100.0
Impressions et papeterie	5	0.8	48	7.5	109	17.1	384	60.3	91	14.3	637	100.0
Justice	61	19.2	38	12.0	2	0.6	216	68.2	—	—	317	100.0
Commissaire des pénitenciers	7	7.4	13	13.8	20	21.3	54	57.5	—	—	94	100.0
Mines et Relevés techniques	586	25.3	53	2.3	1,145	49.5	366	15.8	165	7.1	2,315	100.0
Office fédéral du charbon	1	5.6	2	11.1	1	5.6	14	77.7	—	—	18	100.0
Nord canadien et Ressources	367	18.1	251	12.3	374	18.4	722	35.5	319	15.7	2,033	100.0
Pêcheries	84	7.1	47	4.0	603	51.0	237	20.0	212	17.9	1,183	100.0
Postes	10	—	2,453	10.7	70	0.3	10,690	46.7	9,688	42.3	22,911	100.0
Production de la défense	22	1.6	519	38.0	26	1.9	791	57.9	9	0.6	1,367	100.0
Revenu national (douanes et accise)	14	0.2	959	12.8	393	5.3	5,938	79.4	175	2.3	7,479	100.0
Revenu national (impôt)	30	0.5	2,687	44.4	76	1.3	3,247	53.6	16	0.2	6,056	100.0
Santé et Bien-être	688	23.7	134	4.6	269	9.3	1,477	50.8	338	11.6	2,906	100.0
Secrétariat d'État	107	15.0	220	30.8	8	1.1	377	52.7	3	0.4	715	100.0
Secrétariat du gouverneur général	—	—	4	26.7	—	—	11	73.3	—	—	15	100.0
Transports	749	7.9	225	2.4	4,458	47.1	1,931	20.4	2,105	22.2	9,468	100.0
Commission des transports aériens	4	6.0	20	29.8	3	4.5	40	59.7	—	—	67	100.0
Commission des transports du Canada	16	10.5	20	13.1	40	26.1	77	50.3	—	—	153	100.0
Commission maritime canadienne	1	4.8	4	19.0	3	14.3	13	61.9	—	—	21	100.0
Travail	44	7.9	90	16.1	30	5.4	392	69.9	4	0.7	560	100.0
Assurance-chômage	9	0.1	4,655	59.3	2	—	3,168	40.4	15	0.2	7,849	100.0
Travaux publics	348	7.3	94	2.0	438	9.2	647	13.5	3,254	68.0	4,781	100.0
Total: Service civil	7,819	6.0	16,705	12.8	17,124	13.1	58,030	44.4	30,882	23.7	130,560	100.0

APPENDICE B-2

Appendice B-2—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE PAR CLASSE D'EMPLOI—SEPTEMBRE 1960

	Classes d'emploi										Total	
	Professions		Administration		Techniques		Travail de bureau		Services, entretien et production			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Sociétés de ministère												
Commission de contrôle de l'énergie atomique	2	25.0	1	12.5	—	—	5	62.5	—	—	8	100.0
Conseil national de recherches	683	28.1	36	1.5	941	38.6	395	16.2	379	15.6	2,434	100.0
Sociétés de mandataire												
Atomic Energy of Canada Limited	478	18.2	84	3.2	511	19.4	411	15.6	1,145	43.6	2,629	100.0
Canadian Arsenals Limited	74	2.5	195	6.6	202	6.9	461	15.7	2,011	68.3	2,943	100.0
Commission de la capitale nationale	10	1.6	14	2.3	23	3.7	28	4.5	545	87.9	620	100.0
Commission d'énergie du Nord canadien	7	4.6	3	2.0	2	1.3	32	20.9	109	71.2	153	100.0
Commission des champs de bataille nationaux	—	—	3	13.0	—	—	—	—	20	87.0	23	100.0
Conseil des ports nationaux	52	2.0	101	3.9	70	2.7	313	12.0	2,073	79.4	2,609	100.0
Corporation commerciale canadienne	1	1.8	13	23.2	—	—	42	75.0	—	—	56	100.0
Corporation de disposition des biens de la Couronne	2	1.9	19	18.3	—	—	83	79.8	—	—	104	100.0
Defence Construction (1951) Limited	90	23.9	38	10.1	129	34.4	119	31.6	—	—	376	100.0
Sociétés de propriétaire												
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	50	4.3	36	3.1	61	5.2	138	11.8	889	75.6	1,174	100.0
Cornwall International Bridge Co. Limited	—	—	—	—	—	—	10	66.7	5	33.3	15	100.0

Société d'assurance des crédits à l'exportation	2	6.5	4	12.9	6	19.4	18	58.0	1	3.2	31	100.0
Société centrale d'hypothèques et de logement	86	4.6	177	9.4	475	25.3	1,009	53.9	127	6.8	1,874	100.0
Société du crédit agricole	7	2.9	15	6.1	66	26.9	157	64.1	—	—	245	100.0
Autres sociétés												
Banque d'expansion industrielle	49	18.9	76	29.3	—	—	134	51.8	—	—	259	100.0
Commission canadienne du blé	—	—	40	5.8	—	—	626	91.1	21	3.1	687	100.0
Société «Northern Ontario Pipe Line»	—	—	1	50.0	—	—	1	50.0	—	—	2	100.0
Bureau du séquestre des biens ennemis	1	4.5	4	18.2	—	—	17	77.3	—	—	22	100.0
Conseils statutaires												
Conseil de recherches pour la défense	590	21.2	30	1.1	973	34.9	580	20.8	612	22.0	2,785	100.0
Conseil de recherches sur les pêcheries	156	28.8	32	5.9	191	35.3	62	11.5	100	18.5	541	100.0
Office national du film	6	0.8	207	28.2	252	34.3	227	31.0	42	5.7	734	100.0
Total	2,346	11.5	1,129	5.6	3,902	19.2	4,868	23.9	8,079	39.8	20,324	100.0

APPENDICE B-3

Appendice B-3—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR SPÉCIALITÉ ET PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Professions																	Total général : Professions
	Sciences physiques			Biologie	Sciences médicales				Droit	Sciences sociales et autres								
	Génie	Autres	Total		Médecine	Nursing	Science vétérinaire	Total		Enseignement	Diététique, écon. ménagère	Assist. sociale	Bibliothéconomie	Écon. et Stat.	Autres	Total		
Affaires des anciens combattants	5	47	52	5	242	1,552	—	1,794	47	—	84	56	—	—	19	159	2,067
Affaires extérieures	1	1	2	—	—	—	—	—	2	—	—	—	6	—	—	6	10
Commission mixte internationale	1	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2
Agriculture	105	15	120	1,107	—	—	407	407	—	—	6	—	17	67	—	90	1,724
Assurances	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14	—	14	14
Bibliothèque nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12	—	—	12	12
Archives publiques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	19	22	22
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	1	2
Chambre des communes	—	—	—	—	—	1	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	3
Bibliothèque du Parlement	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14	—	—	14	14
Citoyenneté et Immigration	10	2	12	2	—	—	—	—	9	—	—	7	2	1	—	10	33
Commerce	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	19	—	23	24
Bureau fédéral de la statistique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	184	—	188	188
Office national de l'énergie	4	—	4	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	1	—	2	7
Commission des grains	—	11	11	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	13
Commission du service civil	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	1
Conseil privé	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Défense nationale	244	38	282	—	8	62	—	70	3	142	—	—	11	5	2	160	515
Finances	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	2
Contrôleur du Trésor	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Monnaie royale	2	7	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9
Commission du tarif	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5	5
Galerie nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	4	4

Gendarmerie royale	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Impressions et papeterie	2	—	2	—	1	—	—	1	—	—	—	—	2	—	—	2	5
Justice	—	—	—	—	—	—	—	—	58	—	—	—	2	1	—	3	61
Commissaire des pénitenciers	3	4	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7
Mines et Relevés techniques	93	485	578	—	1	—	—	1	—	—	—	—	7	—	—	7	586
Office fédéral du charbon	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Nord canadien et Ressources	110	14	124	208	—	—	—	—	3	—	—	12	11	5	4	32	367
Pêcheries	16	6	22	31	—	—	—	—	2	—	7	—	2	20	—	29	84
Postes	9	—	9	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	10
Production de la défense	11	—	11	—	—	—	—	—	4	—	—	—	—	7	—	7	22
Revenu national (douanes et accise)	—	10	10	—	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	14
Revenu national (impôt)	—	—	—	—	—	—	—	—	27	—	—	—	—	3	—	3	30
Santé et Bien-être	26	187	213	35	240	137	1	378	2	—	11	20	5	24	—	60	688
Secrétariat d'État	105	—	105	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	107
Transports	289	436	725	—	2	1	—	3	5	—	—	—	4	11	1	16	749
Commission des transports aériens	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	1	—	1	4
Commission des transports du Canada	12	—	12	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	3	—	3	16
Commission maritime canadienne	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Travail	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—	—	4	36	—	40	44
Assurance-chômage	—	—	—	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	9
Travaux publics	283	63	346	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	2	348
Total	1,336	1,327	2,663	1,388	494	1,753	408	2,655	193	142	108	95	117	411	47	920	7,819

Appendice B-3—RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR SPÉCIALITÉ ET PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960—Fin

MINISTÈRE OU ORGANISME	ADMINISTRATION				TECHNIQUES ET INSPECTION	TRAVAIL DE BUREAU						SERVICES ET ENTRETIEN				TOTAL GÉNÉRAL
	stion	Comptabilité	Général	Total		Commis	Sténos	Mécan. (c.p.)	Mécan. (é.n.)	Standardistes	Total	Métiers	Magasins et édifices	Autres s. et e.	Total	
Affaires des anciens combattants	14	—	839	853	808	1,965	1,301	11	18	90	3,385	526	3,764	45	4,335	11,438
Affaires extérieures	327	—	71	398	48	434	280	—	12	94	820	—	81	—	81	1,357
Commission mixte internationale	1	—	—	1	1	2	3	—	—	—	5	—	—	—	—	9
Agriculture	112	—	72	184	2,496	584	574	23	22	2	1,205	59	108	405	572	6,181
Assurances	5	19	6	30	—	30	7	—	11	—	48	—	—	—	—	92
Bibliothèque nationale	—	—	—	—	3	17	7	—	1	—	25	—	2	—	2	42
Archives publiques	—	—	3	3	18	37	9	—	3	—	49	—	1	—	1	93
Bureau de l'auditeur général	4	106	—	110	—	14	2	—	—	—	16	—	1	—	1	127
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	2	—	1	3	—	14	5	—	—	—	19	—	—	—	—	24
Chambre des communes	9	—	15	24	—	78	20	—	—	—	98	—	95	—	95	220
Sénat	3	—	3	6	—	13	3	—	—	—	16	—	15	—	15	37
Bibliothèque du parlement	—	—	—	—	2	10	1	—	—	—	11	—	2	—	2	29
Citoyenneté et Immigration	65	—	436	501	28	1,690	470	7	3	7	2,177	13	48	1	62	2,801
Commerce	249	—	45	294	358	255	174	—	3	1	433	—	5	—	5	1,114
Bureau fédéral de la statistique	4	—	33	37	120	1,006	118	145	83	—	1,352	1	1	—	2	1,699
Office national de l'énergie	—	—	3	3	6	9	10	—	—	—	19	—	—	—	—	35
Commission des grains	—	—	5	5	708	110	35	6	9	—	160	—	—	—	—	886
Commission du service civil	210	—	12	222	4	277	128	10	8	2	425	—	1	—	1	653
Conseil privé	13	—	29	42	3	54	40	—	—	—	94	—	—	—	—	141
Défense nationale	23	1	561	585	4,358	6,654	3,971	232	192	937	11,986	1,307	7,683	121	9,111	26,555
Directeur général des élections	—	—	2	2	—	8	2	—	—	—	10	—	9	—	9	21
Finances	91	—	27	118	4	248	60	2	8	16	334	—	—	—	—	458
Contrôleur du Trésor	4	195	530	729	2	2,628	390	220	315	1	3,554	3	8	—	11	4,297
Monnaie royale	1	—	6	7	18	7	5	—	—	—	12	143	5	—	148	194
Commission du tarif	2	—	—	2	—	4	6	—	—	—	10	—	—	—	—	17

Galerie nationale	1	—	4	5	21	14	10	—	—	—	24	10	1	—	11	65
Gendarmerie royale	—	—	5	5	48	389	543	—	7	12	951	2	22	—	24	1,030
Impressions et papeterie	2	—	46	48	109	216	49	23	96	—	384	—	91	—	91	637
Justice	28	—	10	38	2	98	112	—	6	—	216	—	—	—	—	317
Commissaire des pénitenciers	—	—	13	13	20	31	23	—	—	—	54	—	—	—	—	94
Mines et Relevés techniques	9	—	44	53	1,145	220	136	6	4	—	366	128	35	2	165	2,315
Office fédéral du charbon	—	—	2	2	1	11	3	—	—	—	14	—	—	—	—	18
Nord canadien et Ressources	29	—	222	251	374	424	290	4	4	—	722	43	72	204	319	2,033
Pêcheries	7	—	40	47	603	147	87	—	2	1	237	5	8	199	212	1,183
Postes	6	—	2,447	2,453	70	10,289	307	41	44	9	10,690	77	53	9,558	9,688	22,911
Production de la défense	487	—	32	519	26	520	237	5	13	16	791	—	9	—	9	1,367
Revenu national (douanes et accise)	22	350	587	959	393	5,404	420	—	105	9	5,938	2	10	163	175	7,479
Revenu national (impôt)	44	2,392	251	2,687	76	2,423	686	110	4	24	3,247	1	15	—	16	6,056
Santé et Bien-être	12	—	122	134	269	1,022	435	—	10	10	1,477	119	212	7	338	2,906
Secrétariat d'État	5	—	215	220	8	231	137	—	9	—	377	—	3	—	3	715
Secrétariat du gouverneur général	1	—	3	4	—	4	7	—	—	—	11	—	—	—	—	15
Transports	31	—	194	225	4,458	939	629	56	16	291	1,931	694	745	666	2,105	9,468
Commission des transports aériens	4	4	12	20	3	19	20	—	1	—	40	—	—	—	—	67
Commission des transports du Canada	8	3	9	20	40	49	28	—	—	—	77	—	—	—	—	153
Commission maritime canadienne	1	—	3	4	3	10	3	—	—	—	13	—	—	—	—	21
Travail	11	—	79	90	30	245	113	17	17	—	392	—	4	—	4	560
Assurance-chômage	2	—	4,653	4,655	2	2,121	936	24	28	59	3,168	—	15	—	15	7,849
Travaux publics	12	—	82	94	438	393	240	—	9	5	647	581	2,626	47	3,254	4,781
Total	1,861	3,070	11,774	16,705	17,124	41,367	13,072	942	1,063	1,586	58,030	3,714	15,750	11,418	30,882	130,560

APPENDICE C

Appendice C—NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960

		Professions								
		Sciences physiques								
		Génie			*Autres*			*Biologie*		
N°	*Ministère ou organisme*	**B.*	**M.*	**D.*	**B.*	**M.*	**D.*	**B.*	**M.*	**D.*
1	Affaires des anciens combattants	4	—	—	24	3	—	4	1	—
2	Affaires extérieures	1	—	—	—	—	1	—	—	—
3	Commission mixte internationale	1	—	—	—	—	—	—	—	—
4	Agriculture	91	9	—	14	3	2	293	382	445
5	Assurances	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6 7	Bibliothèque nationale Archives publiques	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8	Bureau de l'auditeur général	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9	Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	1	—	—	—	—	—	—	—	—
10	Chambre des communes	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	Sénat	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12	Bibliothèque du Parlement	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13	Citoyenneté et Immigration	7	—	1	1	—	—	2	—	—
14	Commerce	1	—	—	—	—	—	—	—	—
15	Bureau fédéral de la statistique	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	Office national de l'énergie	4	—	—	—	—	—	—	—	—
17	Commission des grains	—	—	—	1	1	8	—	—	—
18	Commission du service civil	—	—	—	—	—	—	—	—	—
19	Conseil privé	1	1	—	—	—	—	—	—	—
20	Défense nationale	158	25	—	21	5	—	—	—	—
21	Directeur général des élections	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22	Finances	—	—	—	—	—	—	—	—	—
23	Contrôleur du Trésor	—	—	—	—	—	—	—	—	—
24	Monnaie royale	—	—	—	7	—	—	—	—	—
25	Commission du tarif	—	—	—	—	—	—	—	—	—
26	Galerie nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—
27	Gendarmerie royale	1	—	—	—	—	1	—	—	—
28	Impressions et papeterie	2	—	—	—	—	—	—	—	—
29	Justice	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30	Commissaire des pénitenciers	2	—	—	4	—	—	—	—	—
31	Mines et Relevés techniques	101	7	9	207	90	179	—	—	—
32	Office fédéral du charbon	1	—	—	—	—	—	—	—	—
33	Nord canadien et Ressources	92	5	—	2	5	4	102	65	33
34	Pêcheries	15	—	—	7	—	—	27	6	—
35	Postes	7	1	—	—	—	—	—	—	—
36	Production de la défense	14	—	—	—	—	—	—	—	—
37	Revenu national (douanes et accise)	—	—	—	6	2	—	—	—	—
38	Revenu national (impôt)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
39	Santé et Bien-être	19	8	1	123	27	40	14	5	14
40	Secrétariat d'État	92	8	2	—	—	—	—	—	—
41	Secrétariat du gouverneur général	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Transports	226	19	—	248	164	3	—	—	—
43	Commission des transports aériens	—	—	—	—	—	—	—	—	—
44	Commission des transports du Canada	6	—	—	—	—	—	—	—	—
45	Commission maritime canadienne	—	—	—	—	—	—	—	—	—
46	Travail	—	—	—	—	—	—	—	—	—
47	Assurance-chômage	—	—	—	—	—	—	—	—	—
48	Travaux publics	237	11	—	25	—	—	—	—	—
	TOTAL	1,084	94	13	690	300	238	442	459	492
	TOTAL DES DIPLÔMES		1,191			1,228			1,393	

*B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.

Professions															
Sciences médicales															
Médecine			Nursing			Science vétérinaire			Droit			Enseignement			
*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	Nº
229	—	—	4	—	—	—	—	—	44	1	—	—	—	—	1
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	2
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	3
—	—	—	—	—	—	435	1	1	—	—	—	—	—	—	4
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6
															7
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	10
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	13
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	16
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19
7	—	—	1	1	—	—	—	—	3	—	—	26	57	56	20
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	22
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	23
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	26
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27
—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	28
—	—	—	—	—	—	—	—	—	43	8	1	—	—	—	29
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	30
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	1	—	—	—	33
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	34
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	35
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	—	—	—	—	36
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	—	—	—	—	37
—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	5	—	—	—	—	38
242	—	—	12	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	—	39
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	40
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	41
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	1	—	—	—	42
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	43
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	44
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	45
—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	46
—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	47
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	48
478	—	—	19	1	—	435	1	2	157	19	5	26	57	56	
	478			20			438			181			139		

Appendice C—NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960—Suite

		Professions								
		Sciences sociales et autres								
		Diét. écon. ménagère			*Assistance sociale*			*Bibliothéconomie*		
N°	*Ministère ou organisme*	**B.*	**M.*	**D.*	**B.*	**M.*	**D.*	**B.*	**M.*	**D.*
1	Affaires des anciens combattants	68	1	—	14	23	—	—	—	—
2	Affaires extérieures	—	—	—	—	—	—	4	1	—
3	Commission mixte internationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4	Agriculture	7	—	—	—	—	—	18	—	—
5	Assurances	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6 7	Bibliothèque nationale Archives publiques	—	—	—	—	—	—	13	2	3
8	Bureau de l'auditeur général	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9	Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10	Chambre des communes	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	Sénat	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12	Bibliothèque du Parlement	—	—	—	—	—	—	9	3	—
13	Citoyenneté et Immigration	—	—	—	2	3	—	2	—	—
14	Commerce	—	—	—	—	—	—	3	1	—
15	Bureau fédéral de la statistique	—	—	—	—	—	—	3	—	1
16	Office national de l'énergie	—	—	—	—	—	—	1	—	—
17	Commission des grains	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	Commission du service civil	—	—	—	—	—	—	1	—	—
19	Conseil privé	—	—	—	—	—	—	—	—	—
20	Défense nationale	—	—	—	—	—	—	6	4	—
21	Directeur général des élections	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22	Finances	—	—	—	—	—	—	2	—	—
23	Contrôleur du Trésor	—	—	—	—	—	—	—	—	—
24	Monnaie royale	—	—	—	—	—	—	—	—	—
25	Commission du tarif	—	—	—	—	—	—	—	—	—
26	Galerie nationale	—	—	—	—	—	—	—	1	—
27	Gendarmerie royale	—	—	—	—	—	—	—	—	—
28	Impressions et papeterie	—	—	—	—	—	—	2	—	—
29	Justice	—	—	—	—	—	—	2	—	—
30	Commissaire des pénitenciers	—	—	—	—	—	—	—	—	—
31	Mines et Relevés techniques	—	—	—	—	—	—	7	1	—
32	Office fédéral du charbon	—	—	—	—	—	—	—	—	—
33	Nord canadien et Ressources	—	—	—	6	6	—	5	2	—
34	Pêcheries	7	—	—	—	—	—	1	1	—
35	Postes	—	—	—	—	—	—	—	—	—
36	Production de la défense	—	—	—	—	—	—	—	—	—
37	Revenu national (douanes et accise)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
38	Revenu national (impôt)	—	—	—	—	—	—	1	—	—
39	Santé et Bien-être	10	2	—	12	3	—	4	1	—
40	Secrétariat d'État	—	—	—	—	—	—	—	—	—
41	Secrétariat du gouverneur général	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Transports	—	—	—	—	—	—	4	1	—
43	Commission des transports aériens	—	—	—	—	—	—	—	—	—
44	Commission des transports du Canada	—	—	—	—	—	—	—	—	—
45	Commission maritime canadienne	—	—	—	—	—	—	—	—	—
46	Travail	—	—	—	—	—	—	3	1	—
47	Assurance-chômage	—	—	—	—	—	—	—	—	—
48	Travaux publics	—	—	—	—	—	—	1	—	—
	TOTAL	92	3	—	34	35	—	92	19	4
	TOTAL DES DIPLÔMES		95			69			115	

* B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.

Professions						Administration									
Sciences sociales et autres															
Économie et statistique			Autres			Administration A			Administration B			Administration C			
*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	N°
—	—	—	5	8	5	5	—	1	—	—	—	91	6	—	1
—	—	—	—	—	—	148	144	29	—	—	—	15	4	1	2
—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	3
37	21	7	—	—	—	74	12	7	—	—	—	25	10	—	4
13	1	—	—	—	—	5	—	—	16	1	—	3	—	—	5
—	—	—	11	10	2	—	—	—	—	—	—	—	—	1	6 7
—	—	—	—	—	—	1	—	—	41	3	—	—	—	—	8
—	1	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	9
—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	3	2	—	10
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
—	—	1	—	—	—	43	9	—	—	—	—	73	31	3	13
11	6	2	—	—	—	177	44	6	—	—	—	13	2	—	14
120	61	10	—	—	—	1	1	1	—	—	—	8	1	1	15
1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	16
1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17
—	—	—	—	—	—	127	31	1	—	—	—	1	1	—	18
1	—	—	—	—	—	5	4	1	—	—	—	9	5	—	19
4	1	—	—	2	—	9	2	1	—	—	—	92	14	2	20
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21
—	—	—	—	—	—	60	27	6	—	—	—	7	—	—	22
—	—	—	—	—	—	1	—	—	31	5	1	28	3	—	23
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24
3	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25
—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—	26
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	27
—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	11	1	1	28
—	1	—	—	—	—	14	6	—	—	—	—	4	—	—	29
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	30
—	—	—	—	—	—	1	—	6	—	—	—	13	1	—	31
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	32
—	—	4	—	5	1	17	8	—	—	—	—	66	20	2	33
11	9	—	—	—	—	1	2	1	—	—	—	6	2	—	34
—	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	9	2	—	35
4	2	—	—	—	—	75	12	1	—	—	—	6	1	—	36
—	—	—	—	—	—	5	1	—	65	28	—	56	1	—	37
1	—	—	—	—	—	8	3	—	437	107	—	30	4	—	38
9	14	2	—	1	—	7	2	3	—	—	—	27	12	4	39
—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	95	32	8	40
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	41
4	7	2	—	—	—	9	3	1	—	—	—	16	1	—	42
1	—	—	—	—	—	1	1	—	2	—	—	3	3	—	43
3	—	—	—	—	—	3	1	—	1	—	—	—	—	—	44
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	45
17	12	7	—	—	—	—	3	2	—	—	—	19	8	—	46
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	73	14	2	47
—	1	—	—	—	—	6	2	1	—	—	—	17	1	—	48
241	142	35	16	26	9	818	320	68	593	144	1	825	183	25	
	418			51			1,206			738			1,033		

Appendice C—NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960—Fin

Ministère ou organisme	*Techniques*			*Nombre de diplômés par ministère*				*Pourcentage des diplômés universitaires*
	**B.*	**M.*	**D.*	**B.*	**M.*	**D.*	*Total*	
Affaires des anciens combattants	2	—	—	494	43	6	543	4.7
Affaires extérieures	2	—	—	171	150	31	352	25.9
Commission mixte internationale	—	—	—	3	—	—	3	33.3
Agriculture	266	27	—	1,260	465	462	2,187	35.3
Assurances	—	—	—	37	2	—	39	42.4
Bibliothèque nationale / Archives publiques	1	—	—	25	12	6	43	31.9
Bureau de l'auditeur général	—	—	—	42	3	—	45	35.4
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	—	—	—	3	2	—	5	20.8
Chambre des communes	—	—	—	5	2	2	9	4.1
Sénat	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement	—	—	—	9	3	—	12	41.4
Citoyenneté et Immigration	—	1	—	137	44	5	186	6.6
Commerce	3	2	—	208	55	8	271	24.3
Bureau fédéral de la statistique	23	2	—	155	65	13	233	13.7
Office national de l'énergie	—	1	—	8	2	—	10	28.6
Commission des grains	2	—	1	4	2	9	15	1.7
Commission du service civil	1	—	—	130	32	1	163	25.0
Conseil privé	—	—	—	16	10	1	27	19.1
Défense nationale	96	21	5	423	132	64	619	2.3
Directeur général des élections	—	—	—	—	—	—	—	—
Finances	—	1	—	69	28	6	103	22.5
Contrôleur du Trésor	—	—	—	61	8	1	70	1.6
Monnaie royale	—	—	—	7	—	—	7	3.6
Commission du tarif	—	—	—	3	3	—	6	35.3
Galerie nationale	4	2	1	5	4	2	11	16.9
Gendarmerie royale	—	—	—	2	1	1	4	0.4
Impressions et papeterie	—	—	—	18	1	1	20	31.3
Justice	1	—	—	64	15	1	80	25.2
Commissaire des pénitenciers	2	—	1	8	—	1	9	9.8
Mines et Relevés techniques	60	4	4	389	103	198	690	29.8
Office fédéral du charbon	—	—	—	2	—	—	2	11.1
Nord canadien et Ressources	21	2	1	313	118	46	477	23.5
Pêcheries	20	2	—	97	22	1	120	10.1
Postes	—	—	—	25	3	—	28	0.1
Production de la défense	2	—	—	104	16	1	121	8.8
Revenu national (douanes et accise)	—	—	—	135	33	—	168	2.2
Revenu national (impôt)	—	—	—	498	119	—	617	10.2
Santé et Bien-être	16	10	4	497	85	69	651	22.4
Secrétariat d'État	5	—	—	196	41	10	247	34.5
Secrétariat du gouverneur général	—	—	—	1	—	—	1	6.7
Transports	34	3	—	543	199	7	749	7.9
Commission des transports aériens	—	—	—	10	4	—	14	20.9
Commission des transports du Canada	4	—	—	18	1	—	19	12.4
Commission maritime canadienne	—	—	—	2	—	—	2	9.5
Travail	10	1	1	53	25	10	88	15.7
Assurance-chômage	2	1	—	83	15	2	100	1.3
Travaux publics	14	3	—	300	18	1	319	6.7
TOTAL	591	83	18	6,633	1,886	966	9,485	7.3
TOTAL DES DIPLÔMES		692			9,485			

* B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.

4 MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Page

REMERCIEMENTS 509

1 INTRODUCTION 513
Les affaires publiques 514
La nature du problème 516

2 GESTION DES DOCUMENTS PUBLICS 519
Formules 520
Rapports 521
Directives 522
Correspondance 523
Expédition et classement 525
Déclassement de la documentation 527

3 INSTALLATIONS, AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES 530
Traitement automatique des informations 530
Matériel et ameublement de bureau 533
Aménagement et accessoires 534

4 ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI 536

5 GESTION DES MÉTHODES 540

6 SERVICES DE GESTION 545
Services consultatifs centraux 547
Services de gestion des ministères 550

7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 553
Services de gestion 553
Documents 554
Traitement des informations 554
Études pour l'amélioration des pratiques administratives 554

DEUXIÈME PARTIE

		Page	*Paragraphe*
1	LA CORRESPONDANCE	557	1-5
	Qualité	558	6-8
	Lettres polycopiées et lettres modèles	559	9-16
	Lettres rédigées à la main	560	17-19
	Matériel	565	20-23
	Centres de sténographie et de transcription	566	24-25
	Instructions	566	26-27
	Conclusion	567	28
2	LES FORMULES	568	1-5
	Vérification centrale	569	6-17
	Autorité du ministère	571	18-26
	Conclusion	574	27-29
3	LES DIRECTIVES	575	1-17
4	LE COURRIER	580	1-3
	Courrier reçu	580	4-19
	Courrier expédié	582	20-27
	Services de messagers	587	28-33
	Conclusion	590	34-35
5	LES DOSSIERS	591	1-10
	Méthodes de classement	593	11-18
	Personnel	595	19-20
	Déclassement et destruction des documents	596	21-22
	Conclusion	597	23
6	LES BIBLIOTHÈQUES	598	
	Introduction	598	1-8
	Affectation du personnel	599	9-17
	Administration	601	18-27
	La Bibliothèque nationale	602	28-39

	Page	Paragraphe
7 LES DOCUMENTS ET LES ARCHIVES	605	
Les documents	605	1
Conservation	605	2-9
Dépôt des documents publics	606	10-26
Dépôts régionaux de documents publics	611	27-28
Conclusions générales	614	29-34
Les archives	615	35
Les archives publiques	615	36-43
Division de la bibliothèque	616	44-53
Division des cartes géographiques	618	54-58
Division des manuscrits	619	59-63
Division des gravures	620	64-71
Division des publications	622	72-73
Bureaux de Londres et de Paris	622	74
Fonctions de musée, y compris la maison Laurier	622	75-77
Division de l'administration	623	78
Liaison interministérielle	623	79
Sections d'histoire et d'archives des ministères	624	80
Sections d'histoire des forces armées	624	81-85
Ministère des Affaires extérieures	625	86-92
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	625	93-95
Conclusion	626	96
8 LE TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS	627	
Introduction	627	1-3
Croissance de l'automatisation dans le service public	627	4
Installations à cartes perforées	627	5
Machines de traitement électronique des informations	628	6
Ordinateurs numériques électroniques	629	7-8
Frais de fonctionnement	630	9-11

	Page	Paragraphe
Méthodes de contrôle	631	
Conseil du Trésor	631	12-13
Comité interministériel des ordinateurs électroniques	632	14-19
Services centraux de consultation administrative	633	20-22
Organisation des ministères	633	23-26
Nécessité d'un contrôle	634	27-28
Établissement d'un plan d'avenir	634	29-30
Contrôle de l'acquisition	635	31-35
Approbation des dépenses de machines	635	36-37
Pratiques d'acquisition	635	38-41
Administration du traitement automatique des informations	636	42-44
Problèmes de personnel	637	45-46
Recrutement	637	47-48
Formation	637	49-52
Utilisation et travaux	638	53-61
Emploi commun du matériel	639	62-66
Frais exigés pour l'utilisation des ordinateurs électroniques	641	67
Intégration du courant des informations	641	68-71
Ordinateurs numériques électroniques servant à des fins d'ordre scientifique et technique	642	72-74
Conclusion	642	75
9 LE MATÉRIEL, LE MOBILIER ET L'AIRE DE BUREAU	644	
Le matériel de bureau	644	1-2
Matériel en usage	644	3-12
Détermination et approbation des demandes	646	13-15
Acquisition	646	16-21
Inventaire	647	22-23
Entretien	648	24-30
Déclassement	649	31-33
Conclusion	649	34

	Page	Paragraphe
Le mobilier de bureau	649	35-36
Mobilier en usage	650	37-40
Besoins et acquisitions	650	41-43
Entretien	651	44-45
Registres et déclassement du mobilier	651	46-49
L'aire de bureau	652	50-53
Conclusion	653	54
10 L'ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI	654	1-29
11 LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ	659	1-17
12 LES SYSTÈMES ET LES PROCÉDÉS	663	1-3
Commission d'assurance-chômage	663	4-10
Office de stabilisation des prix agricoles	665	11-27
Allocations familiales et sécurité de la vieillesse	668	28-36
Ministère du Revenu national—Division des douanes et de l'accise	670	37-39
Commission des grains	670	40-50
13 LES SERVICES DE GESTION	673	1-15

REMERCIEMENTS

Les enquêtes sur la gestion des méthodes et sur le travail de bureau dans le service public ont été menées, pour le compte de vos commissaires, par un groupe d'étude dirigé par M. Thomas F. Tyson, B.Com., C.A., associé résident de *Urwick, Currie Limited*, Toronto. Nous désirons remercier M. Tyson de son aide; nous remercions également les membres de son groupe d'étude, dont les noms apparaissent ci-dessous:

M. John H. Archer, B.A., M.A., B.L.S., bibliothécaire du parlement et archiviste provincial de la Saskatchewan
M. Milton E. Arnold, *Riddell, Stead, Graham & Hutchison*, Montréal
M. G. Eric Barr, B.Com., C.A., *The Thorne Group Limited*, Toronto
M. P. E. Cloutier, B.A., *Leetham, Simpson Limited*, Montréal
M. David G. Dodd, *Sun Life Assurance Co. of Canada*, Montréal
M. Harvey Gellman, Ph.D., *H. S. Gellman & Company Limited*, Toronto
M. Ian F. Gilbert, B.Sc.(Econ.), A.C.A., *Payne-Ross Limited*, Montréal
M. George I. Green, Société Radio-Canada, Ottawa
M. John Harkness, *The Steel Company of Canada Limited*, Hamilton
M. Joseph H. Harper, *Imperial Oil Limited*, Toronto
M. W. A. Hunter, *Leetham, Simpson Limited*, Montréal
M. Willard Ernest Ireland, B.A., M.A., bibliothécaire et archiviste provincial de la Colombie-Britannique, Victoria
M. Paul A. Kohl, B.A., Administration des services généraux du gouvernement des États-Unis, Seattle
M. Kenneth R. Lavery, B.A., C.A., R.I.A., *Payne-Ross Limited*, Toronto
M. Ward W. Lewis, *Chrysler Corporation of Canada Limited*, Windsor
M. R. J. Little, *Massey-Ferguson Limited*, Toronto
M. Boswell S. Mowatt, *Industrial Acceptance Corporation Limited*, Ville Mont-Royal, Québec
M. Donald G. Munro, *Mount Pleasant Mines Limited*, Ottawa
M. Frederick John Newhouse, *Shell Oil Company of Canada Limited*, Toronto
M. Thomas Clift Read, Chemins de fer Nationaux, Montréal
M. W. John Seally, A.C.W.A., *Riddell, Stead, Graham & Hutchison*, Montréal
Colonel Charles Perry Stacey, O.B.E., C.D., B.A., M.A., Ph.D., LL.D., F.R.S.C., Université de Toronto, Toronto
M. Edward F. Stevens, F.C.A., A.C.W.A., F.R., Ec.S., A.R.Ae.S., expert-conseil, Oakville
M. Ronald S. Sukloff, *Canadian General Electric Company Limited*, Toronto
M. Kenneth B. Taylor, B.Sc., La compagnie de téléphone Bell du Canada, Montréal

M. George P. Thomson, C.P.A., R.I.A., *Canadian General Electric Company Limited*, Peterborough

M. James Gary Graham Whelan, C.A., *Urwick, Currie Limited*, Montréal

M. Russell R. Williams, *General Motors of Canada*, Oshawa

Adjoints aux recherches:

M. Bernard Gagnon, B.A., Hull, P.Q.

M. J. E. André Ladouceur, B.A., Pointe-Gatineau, P.Q.

Un certain nombre de fonctionnaires ont aussi été prêtés pour des périodes de temps variables afin d'aider à cette étude:

Mlle Marion E. Bray, ministère de la Production pour la défense, Ottawa

M. Alfred James Brown, B.A., ministère de la Défense nationale, Ottawa

M. Arthur B. Graham, B.Com., R.I.A., *Defence Construction (1951) Limited*, Ottawa

M. David Heatherington, Division de l'Immigration au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa

M. Victor J. Layton, C.D., A.P.A., M.F.T.Com., F.C.I.M., (Ing.), ministère des Finances, Ottawa

M. Marcel Morin, ministère des Travaux publics, Ottawa

M. Kenneth Owen Rosser, *Canadian Arsenals Limited*, Ottawa

M. Brock S. Short, ministère de la Défense nationale (Marine), Ottawa

M. J. C. Stringer, Division des douanes et de l'accise au ministère du Revenu national, Ottawa

M. Ernest R. Temple, B.Com., ministère des Postes, Ottawa

Deux représentants des Archives des États-Unis ont prêté main-forte au groupe d'étude à titre d'experts-conseils. Ce sont MM. Wayne C. Grover, Ph.D., et Everett O. Alldredge qui sont respectivement archiviste et archiviste adjoint des États-Unis à l'Administration des services généraux, Washington, D.C.

Afin de parfaire le travail du groupe d'étude, vos commissaires ont su profiter de l'expérience d'un comité consultatif présidé par M. Eric A. Leslie, B.Sc., vice-président (comptabilité) de *Canadian Pacific Railway Company*, à Montréal. Ce comité comprenait les membres suivants:

M. Leslie N. Buzzell, B.Com., C.A., *McDonald, Currie & Co.*, Montréal

M. Rolla L. Crain, *R. L. Crain Limited*, Ottawa

M. J. Craig Davidson, *Confederation Life Association*, Toronto

M. J. A. Hillman, C.A., *The Great-West Life Assurance Company*, Winnipeg

M. W. Kaye Lamb, Ph.D., LL.D., F.R.S.C., archiviste fédéral et bibliothécaire national, Ottawa

M. W. J. Logie, B.A., F.F.A., A.S.A., *The Maritime Life Assurance Company*, Halifax

M. Gérard Plourde, B.A., M.Com., *United Auto Parts Limited*, Montréal

Un certain nombre de mémoires, soumis par des particuliers, des compagnies et des associations, traitaient de problèmes divers qui touchaient à cet aspect de nos recherches. On trouvera dans le rapport final une liste de ces mémoires que vos commissaires ont pris en sérieuse considération.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans les première et deuxième parties du présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

PREMIÈRE PARTIE

1

INTRODUCTION

Vos commissaires ont été invités à faire une enquête et à soumettre un rapport sur l'organisation et les méthodes de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'à recommander des changements propres à assurer l'efficacité de la fonction publique et l'amélioration des services tout en réalisant des économies.

Dans la fonction publique comme dans l'entreprise privée, les procédures administratives doivent permettre la communication rapide de renseignements précis. Puisque les documents et les méthodes sont indispensables à toute bonne gestion, ils doivent être conçus de façon qu'on puisse prendre des décisions dans les délais requis, en toute connaissance de cause et à un coût raisonnable. Le danger le plus fréquent—qu'il ne faut pas perdre de vue—consiste à consigner et faire circuler trop librement des renseignements superflus; il en résulte un engorgement dans les voies de communication et un gaspillage des fonds publics.

Le présent rapport a donc pour but d'étudier les méthodes et les procédures actuellement en vigueur et d'en apprécier l'utilité. On y traite notamment des principaux problèmes suscités par la manipulation d'un fort volume de documentation, conséquence de l'emploi des machines et du matériel de bureau; on y étudie plus particulièrement ce qu'on appelle familièrement la paperasserie, c'est-à-dire la constitution, la circulation et le classement des formules et des documents au sein de la fonction publique. Des rapports ultérieurs traiteront des problèmes liés aux 100,000,000 de formules gouvernementales que le public doit remplir chaque année.

Il semble presque superflu d'insister sur l'importance du sujet. Des procédures administratives mal conçues ou mal suivies entraînent deux conséquences néfastes. Tout d'abord, les fonctionnaires sont gênés dans l'exercice de leurs fonctions, et la conduite des affaires du gouvernement s'en ressent gravement. Ensuite, les frais occasionnés par l'incurie administrative, compte tenu du fort volume des documents manipulés, sont considérables: ils atteignent des dizaines de millions de dollars chaque année.

En outre l'efficacité de l'administration influe d'une façon particulière sur certains problèmes de personnel. Le moral des employés est directement en cause. Frustration, postes sans avenir, méconnaissance du rendement supérieur, discrimination involontaire, voilà le résultat de mauvaises méthodes et d'une organisation inefficace. Le bon rendement dépend tout autant de l'excellence de l'organisation et des méthodes que de la valeur du personnel.

Vos commissaires critiquent sévèrement les conditions actuelles et estiment qu'une transformation radicale s'impose. A quelques exceptions près, ces critiques s'appliquent au mode de gestion plutôt qu'aux personnes qui, dans l'ensemble, travaillent dans des circonstances très désavantageuses. C'est peut-être parce que cet aspect de la gestion n'incombe de façon précise à personne en particulier qu'on constate une profonde incompréhension des déficiences présentes et une apathie générale devant le gaspillage des fonds publics.

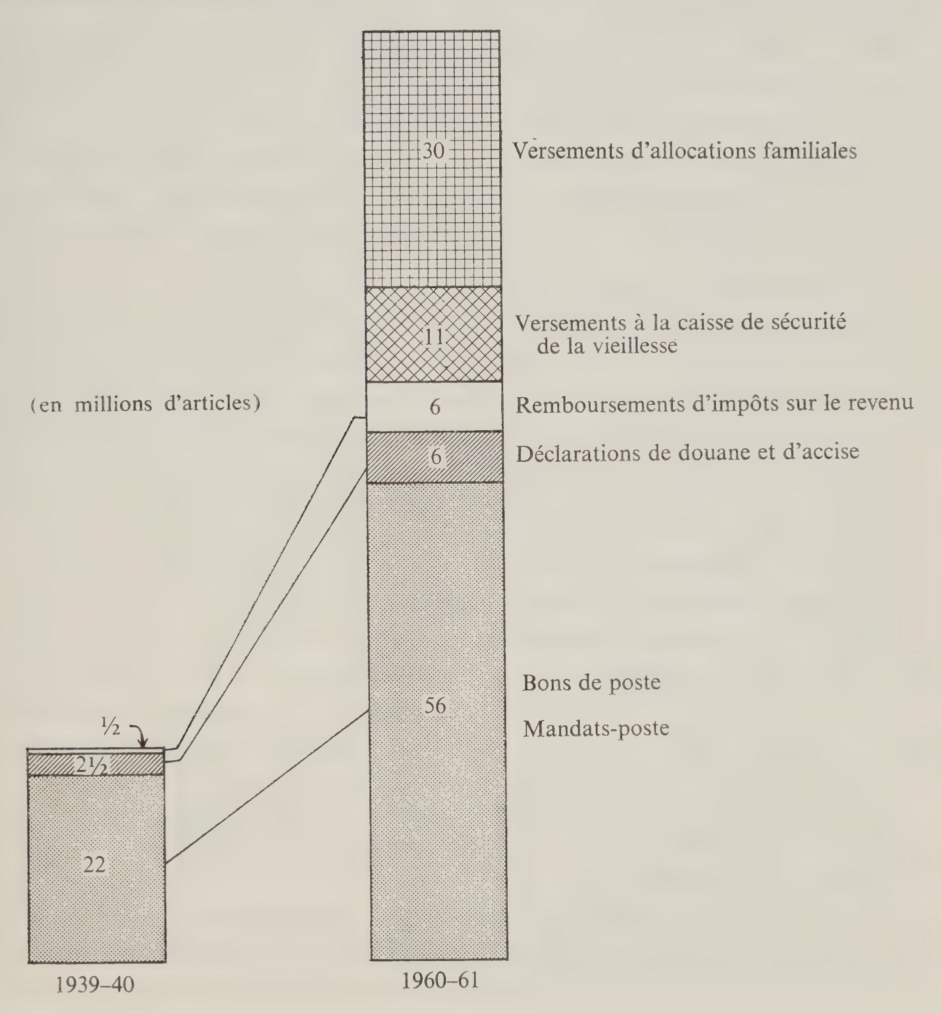
Dans l'accomplissement de ses tâches, l'administrateur est assujetti à des méthodes applicables à l'organisation et aux formules et documents qui lui causent des ennuis irritants mais inévitables. Ces méthodes ne présentent ni l'intérêt ni l'éclat qu'offrent les grands problèmes de l'administration et elles ne retiennent l'attention que dans des cas d'urgence. La tendance à la création «d'empires administratifs» peut encourager certains administrateurs à éviter la simplification de leur travail. Pour toutes ces raisons, la solution doit avant tout tenir compte du besoin d'une attitude bien définie à cet égard; on s'emploiera sans relâche à maintenir les procédures et les méthodes en harmonie avec les exigences de l'heure.

LES AFFAIRES PUBLIQUES

En 1961, les documents et les formules ont dans l'ensemble coûté environ $500 millions, soit le douzième du budget total. Au moins cent mille employés civils et militaires—c'est-à-dire un employé de bureau sur huit au Canada—s'adonnent aux travaux routiniers de transcription, d'expédition, d'inscription, de classement et d'entreposage de la correspondance, ainsi qu'à la préparation des rapports, formules et directives qui circulent dans toute l'administration. Le nombre d'employés et le volume de travail augmentent sans cesse. Au

moins 2,500,000 pieds cubes de documents sont conservés dans des locaux du gouvernement et chaque année, 250,000 autres pieds cubes—ce qui équivaut en volume à 83 wagons de chemin de fer—viennent s'y ajouter. Les livres et publications qu'acquièrent chaque année les divers ministères nécessitent de nouveaux rayons d'une longueur totale de dix milles. Le gouvernement distribue annuellement plus de 77 millions d'articles distincts.

Par suite de l'activité toujours croissante du gouvernement, la nécessité de conserver les documents exerce une pression de plus en plus forte sur les méthodes et les moyens dont le gouvernement dispose dans ce domaine. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de l'activité grandissante récemment notée dans certains secteurs où beaucoup de documents sont constitués.



Cette masse grossissante de documents doit être conservée pendant des périodes variables. Ainsi la Société centrale d'hypothèques et de logement doit maintenir des dossiers pour les centaines de milliers d'hypothèques sous son contrôle. Le ministère de l'Agriculture reçoit chaque année des millions de rapports des 600,000 cultivateurs qui participent à divers programmes agricoles. Les forces armées doivent tenir une comptabilité précise des quelque 500,000 articles divers en magasin.

LA NATURE DU PROBLÈME

Ce débordement croissant de documentation peut inonder le service public si l'administration néglige d'en régulariser le débit et de le canaliser dans des voies utiles. Le cycle que parcourent les dossiers comporte diverses phases: la conception, la naissance, l'existence plus ou moins nécessaire dans le cartonnage d'une chemise qui circule, la tendance à se multiplier, puis plus tard la mise au rancart en entrepôt. Enfin, les dossiers nettement périmés sont brûlés. Étant donné le volume gigantesque de cette documentation ambulante, toute improvisation dans le contrôle peut avoir des conséquences désastreuses, à quelque phase que ce soit.

Les documents du gouvernement ne sont pas tous semblables et posent aux autorités des problèmes qui varient avec chaque cas d'espèce. Les formules doivent être contrôlées afin de réduire leur nombre et de les normaliser. Un examen constant des rapports permettra d'éliminer ceux qui n'offrent plus aucun intérêt et de s'assurer que ceux qu'on utilise renferment les données requises. Les instructions et les règlements de régie interne, qui doivent être tenus à jour et se présenter sous une forme cohérente et compréhensible, réclament une surveillance tout aussi attentive. La rédaction, la dictée, la transcription et l'expédition du courrier exigent l'établissement de normes et de méthodes, ainsi que l'utilisation d'appareils destinés à assurer la qualité et la célérité. La documentation, sous quelque forme qu'elle se présente, doit être classée dans des cabinets ou reproduite sur pellicule avec le moins de répétition possible, et rangée de façon à pouvoir être rapidement consultée. Avec le temps, les dossiers perdent leur valeur documentaire. Une procédure bien établie doit donc prévoir leur transfert opportun des bureaux, où ils occupent un espace et un ameublement coûteux, à des archives centrales où ils peuvent être placés à peu de frais, et plus tard, leur envoi aux Archives publiques ou leur destruction.

Depuis la simple machine à écrire jusqu'à la complexe calculatrice électronique, tout un équipement est requis pour préparer, conserver et utiliser les dossiers. Dans chaque bureau, il faut à cette fin un ameublement et des acces-

soires appropriés. Le choix de l'équipement le plus adapté et sa mise en place rationnelle dans le cadre qui convient constituent autant d'aspects qui doivent être soumis à des normes soigneusement établies. En raison de son potentiel énorme et des techniques nouvelles auxquelles elle se prête, la calculatrice électronique joue déjà un rôle de premier plan dans le traitement des documents et formules. Si l'on veut éviter des erreurs d'application fort coûteuses, un personnel hautement compétent est indispensable. Ces appareils électroniques exécutent le travail requis mais ils ne le dirigent pas; et la question de savoir s'ils peuvent remplir une tâche donnée doit être abordée avec objectivité en comparant le coût et la valeur du service rendu.

Le travail accompli par le personnel préposé au traitement manuel ou mécanique des formules et documents peut être mesuré avec précision. Les méthodes d'évaluation du travail, fondées sur des normes acceptables, peuvent mesurer la productivité. Il est également possible de recourir à la simplification du travail pour former les exécutants et leurs chefs à l'analyse de leur travail afin de découvrir des méthodes moins compliquées et moins coûteuses. On peut aussi vérifier la qualité du travail accompli et des services rendus. Voilà quelques-uns des moyens de perfectionnement nombreux et efficaces dont dispose de nos jours toute administration.

L'ensemble des éléments qui contribuent à la production des formules et documents du gouvernement relève de cette technique qu'on peut appeler gestion des méthodes. Ces éléments peuvent manquer d'attrait et pour cette raison être relégués au royaume de l'oubli. Cependant, puisque les formules et les documents sont intimement liés à la fonction du gouvernement et qu'ils constituent le fondement sur lequel reposent presque toutes les décisions, l'administration ne peut se permettre de les négliger, comme elle ne peut négliger non plus les milliers d'employés qui en connaissent les secrets. Une attention passagère ne saurait suffire; les solutions ne sont jamais définitives et des difficultés nouvelles surgissent sans cesse. Tout autant que l'organisme central du gouvernement, les ministères doivent constamment y porter une attention toute particulière. Cette préoccupation devient donc partie intégrale de la fonction administrative.

De tous les organismes du Canada, le gouvernement est sans contredit celui qui manipule le plus grand nombre de documents. Il a donc plus que tout autre intérêt à adopter des procédés et un équipement nouveaux, conçus pour résoudre les problèmes qu'occasionne la production des formules et documents. En raison du volume et de l'importance des économies possibles, il importe que le gouvernement prenne l'initiative de mettre au point des techniques nouvelles. Au lieu de donner l'exemple à l'industrie canadienne, le gouvernement s'est laissé devancer par l'entreprise privée dans ce domaine.

L'administration fédérale a besoin, à tous les paliers, d'administrateurs dynamiques capables de concevoir et d'appliquer des méthodes nouvelles. Un programme visant ces buts comporterait, directement et indirectement, d'immenses avantages. Vos commissaires estiment qu'il est possible d'épargner annuellement au moins cinquante millions de dollars tout en améliorant la situation. De plus, si les administrateurs adoptent une attitude plus éclairée dans ce secteur tant négligé de la fonction publique, le moral et l'efficacité d'un très grand nombre de fonctionnaires en bénéficieront dans une très large mesure.

2

GESTION DES DOCUMENTS PUBLICS

Les documents publics revêtent une importance exceptionnelle pour les gouvernements. Au cours des siècles passés, ils ont servi surtout à établir les obligations des citoyens envers leurs gouvernements. Cependant, depuis l'avènement des démocraties, il est devenu plus important encore de déterminer les obligations d'un gouvernement vis-à-vis de ses citoyens. Il ressort que des documents doivent être créés, maintenus et conservés de façon à permettre qu'un gouvernement démocratique de nos jours soit tenu pleinement responsable au public de son administration.

Plusieurs problèmes que soulèvent l'utilisation, la conservation et la destruction des documents publics proviennent d'un manque de contrôle au moment de leur création. La façon dont naît un document quelconque a souvent des répercussions sur les méthodes de son classement ou sur les autres méthodes pour en disposer. Par conséquent, l'utilisation prévue d'un document et son classement probable devraient déterminer sa forme au moment de sa création. Des millions de documents individuels sont créés chaque jour; les uns connaissent une existence utile; beaucoup d'autres ne sont que des copies de peu, pour ne pas dire d'aucune valeur; mais bon nombre d'entre eux sont destinés à remplir les 200,000 classeurs du gouvernement. Il est urgent de concevoir un programme d'ensemble pour réglementer l'énorme volume de documents que déversent les machines à écrire, les duplicateurs et les imprimeuses rapides des calculatrices électroniques.

FORMULES

Il n'existe aucune donnée précise sur le nombre ou le coût de toutes les formules du gouvernement, ou sur le coût de leur manipulation. Cependant, l'impression de plus de 100,000 différentes formules coûte, estime-t-on, cinq millions et demi de dollars par année. Peu de ministères semblent avoir quelque idée du coût beaucoup plus élevé du travail de bureau que ces mêmes formules imposent; ce coût s'établit annuellement à cent millions de dollars pour l'ensemble du service public.

La multiplication des formules est un problème auquel toutes les grandes organisations doivent faire face. Des mesures restrictives, de conception rigoureuse et d'application rapide, sont un mécanisme indispensable à la surveillance. Selon une autorité bien connue: «A tous les cinq ans au moins, le sort de chaque formule devrait être remis en jeu». Probablement moins de la moitié des formules utilisées par le gouvernement fait l'objet d'un examen quelconque, et bien peu parmi celles-ci sont examinées par des analystes compétents. Dans plusieurs ministères, le service de régie des formules n'a aucune juridiction sur les bureaux locaux qui en produisent et en utilisent le plus. Dans ces conditions, l'administration centrale n'examine guère plus que quinze pour cent des formules des ministères. Parmi les préposés à la régie ou à la rédaction des formules, moins du tiers de ceux qu'on a interrogés possédaient quelque formation ou expérience professionnelle dans ce genre de travail.

Le contrôle des formules, là où il existe, se limite à leur conception, à leur obtention ou au contrôle du stockage. On omet généralement d'analyser les méthodes qui donnent naissance aux formules malgré tout le profit qu'on pourrait en tirer. Ainsi, un petit groupe de commis aux écritures, irrités par l'apparence vétuste d'une feuille de grand livre, en ont conçu une nouvelle; ils ont réduit la grandeur de la feuille de vingt-six pour cent en éliminant des colonnes inutiles et l'ont fait imprimer en une seule couleur plutôt qu'en trois. Le prix d'achat a été comprimé de $40 à $2.14 le mille et le coût de l'effectif requis pour compléter 125,000 écritures annuelles a été abaissé de $8,400. Si l'on compare les formules qui ont trait à la gestion du personnel, on constate qu'il n'y a pas deux ministères qui procèdent de la même façon à cet égard; il en résulte que, dans neuf ministères, on utilise 450 formules différentes. Les façons de procéder et les formules diffèrent tellement qu'il a fallu, à l'occasion du transfert récent de 1,200 employés d'un ministère à un autre, une année-homme de travail pour transcrire les informations sur chacun.

Plusieurs formules à remplir par le public sont rédigées en anglais et en français. Quelques-unes, peu nombreuses, sont bilingues; on devrait généraliser cette pratique chaque fois qu'on estime ainsi mieux servir le public. Signalons comme exemple la formule que les Canadiens rentrant au pays

utilisent pour réclamer l'exemption de douanes prévue par la loi; elle devrait être bilingue.

Aucun organisme central du gouvernement n'a les facilités ni les experts qui lui permettent d'assumer la tâche d'assister et d'éduquer les ministères dans la gestion des formules. Le conseil du Trésor a, il est vrai, certaines responsabilités pour la gestion des formules mais il n'a ni les moyens ni le personnel voulus pour établir un programme convenable. Le Département des impressions et de la papeterie publiques possède un personnel compétent à cet égard, mais n'a aucune autorité en la matière. L'Office des normes du gouvernement canadien possède quelques facilités et une certaine autorité mais n'a aucun personnel pour ce travail. La Division de l'analyse de gestion, à la Commission du service civil, possède le personnel voulu qui a accès aux facilités requises, mais elle n'a aucune responsabilité.

La mise en œuvre intelligente d'un programme concernant la gestion des formules réduirait d'au moins un million de dollars par année les frais d'impression des formules, et d'au moins dix millions le coût de leur exploitation.

RAPPORTS

La rédaction et la production des rapports internes et externes coûtent au minimum cinquante millions de dollars par année. Il ne semble pas y avoir d'examen périodique des rapports qui circulent dans l'administration; les ministères et les organismes ne tiennent aucun relevé de leurs rapports, et rares sont ceux qui possèdent des renseignements suffisants sur la fréquence de ces rapports et sur l'étendue de leur distribution. Nulle part dans le gouvernement on n'a formé un personnel pour la gestion des rapports; de plus personne n'a même préconisé les principes de base qui pourraient conduire au fonctionnement d'un programme de gestion des rapports.

Tout au long de l'enquête, vos commissaires ont découvert des rapports inutiles ou trop coûteux; beaucoup de ces rapports ont débuté il y a bon nombre d'années pour fournir des renseignements particuliers qui n'étaient requis qu'une seule fois. Trop souvent on rédige un rapport pour signaler qu'il n'y a rien à signaler. Dans un ministère, quarante-quatre rapports dont personne ne se sert sont préparés et distribués largement. Le bureau central d'une organisation reçoit chaque mois les doubles de 6,000 commandes d'achats locaux pour qu'elles soient examinées seulement «au fur et à mesure que les circonstances le permettront»; il en est résulté une accumulation de six à huit mois. Au cours de l'enquête, le ministère a reconnu que cette façon de procéder pouvait être discontinuée, ce qui a entraîné une économie annuelle de 400 heures de travail et l'élimination de 72,000 documents. Cet exemple démontre

qu'en supprimant un rapport inutile ou une formule qui fait double emploi, non seulement on élimine les frais de préparation et de reproduction, mais encore on élimine du même coup une opération inutile. S'il existait un programme par lequel on pourrait s'assurer que les rapports servent aux fins prévues et que leur utilité justifie le coût de leur préparation, il en résulterait des économies appréciables.

DIRECTIVES

C'est à l'aide de directives formelles que l'on s'assure qu'un travail est exécuté comme on l'a précisément voulu, qu'on favorise un degré raisonnable d'uniformité et d'intégration dans un service, et qu'on oriente le personnel. Plus de cinq millions de dollars servent chaque année à la préparation, l'impression et la distribution de manuels de procédures, de directives administratives et d'instructions aux employés du gouvernement.

Les directives administratives des ministères et des organismes revêtent les formes les plus diverses, depuis le mémoire sans caractère officiel jusqu'aux grandes séries de manuels. On a noté dans un ministère cinq catégories de directives, comprenant au total plus de quarante séries contenues dans plus de trente volumes. Dans un autre ministère, les chefs de service ont produit dix manuels qui ne sont soumis à une coordination qu'au moment de la correction des épreuves. Près de 24,000 de ces manuels ont été distribués dans ce ministère, ce qui représente une longueur de 6,000 pieds linéaires d'instructions écrites affectant plus de 10,000 employés; le coût annuel d'impression et de reliure excède $84,000, ce qui ne constitue qu'une fraction des montants affectés à la conception, la rédaction, la revision, la distribution, la lecture et le classement de ces manuels.

Dans un autre ministère, les manuels administratifs n'ont pas été régulièrement tenus à jour. En conséquence, les chefs de divisions ont adressé des instructions distinctes qui petit à petit ont remplacé un si grand nombre de chapitres de ces manuels que ceux-ci sont périmés; ainsi le temps et l'argent consacrés à la préparation de ces instructions ont été employés inutilement. Comme exemple supplémentaire, signalons que les mesures à prendre dans les forces armées lorsqu'un membre du personnel s'absente sans permission se retrouvent à trente endroits différents. Dans un autre ministère, on compte au minimum vingt-sept différentes circulaires ou directives sur le sujet suivant: «Attributions d'autorité». Aucun des ministères ou organismes soumis à l'enquête n'a mis au point de dispositif central de régie et de coordination pour ses directives; il en résulte une érosion graduelle de la valeur de la directive et un chevauchement coûteux des sujets traités.

Une autre complication réside dans le fait que deux organismes de régie centrale, la Commission du service civil et le conseil du Trésor, produisent eux aussi des règlements et des directives. Ces textes sont souvent si complexes que des ministères ont dû préparer des manuels pour les rendre accessibles à leurs employés. Ces tentatives des ministères pour élucider l'original peuvent à leur tour faire l'objet de nouvelles rédactions à divers paliers de l'administration. Les manuels et les directives des ministères doivent, cela va de soi, expliquer l'exception à la règle générale; mais, trop souvent on tente d'y expliquer à nouveau les règlements initiaux et on arrive même parfois à les invalider.

Chaque organisme de la fonction publique doit, dans une large mesure, établir ses propres directives; mais cela ne l'empêche pas pour autant de respecter certaines normes concernant le style, la forme, la reproduction, la qualité, le format des reliures et des pages. Il importe aussi que de telles directives ne soient pas détaillées au point de restreindre l'exercice du jugement; elles doivent fixer des barèmes et des jalons propres à guider le fonctionnaire chargé de l'exécution des tâches sans le priver de toute initiative. Des directives plus claires faciliteront les communications au sein de la fonction publique, et une normalisation de la forme que revêtent les directives permettra de réaliser d'appréciables économies.

CORRESPONDANCE

Les cinquante millions de lettres annuelles du gouvernement canadien coûtent environ cinquante millions de dollars. Le coût d'une lettre varie entre 15 cents pour une lettre polycopiée et $1.75 pour une lettre individuelle de longueur moyenne. Si les administrateurs dans les ministères tiraient tout le parti possible des machines et des méthodes disponibles pour la correspondance, l'administration pourrait réaliser d'importantes économies. En fait, dans ce domaine comme dans d'autres étudiés dans le présent rapport, le temps que l'on consacrera à l'amélioration de la gestion des méthodes de correspondance sera largement compensé par les bénéfices qu'on en tirera.

La mécanisation de la correspondance n'est pas très poussée. Cinq seulement des organismes touchés par l'enquête utilisent une forme quelconque de machine à écrire automatique. La Commission du service civil fait exception à cette règle: elle utilise pour une grande partie de sa correspondance le paragraphe modèle approuvé à l'avance ou la lettre tapée à l'aide d'un ruban perforé. L'usage de lettres polycopiées et de paragraphes modèles permet de répondre avec célérité à un gros volume de lettres courantes ou de même genre, mais on n'a pas tiré tout le parti possible de semblables techniques. Pour ce

qui a trait à des questions touchant le personnel, par exemple, les lettres courantes peuvent être utilisées dans une large mesure, mais l'usage qu'on en fait dans les services du personnel des ministères varie de deux à soixante-huit pour cent du volume de la correspondance.

Plus de la moitié des lettres du gouvernement font l'objet d'une rédaction distincte. Si seulement une faible proportion consistait en lettres imprimées à l'avance, il en résulterait une économie étonnante. Des économies importantes seraient encore réalisées si l'on utilisait, au lieu de lettres rédigées pour chaque cas, des lettres modèles approuvées au préalable. Environ le quart de toute la correspondance du gouvernement est d'abord rédigé à la main, c'est-à-dire de la façon la plus inefficace et la plus coûteuse. Il est vraisemblable que quatre-vingt pour cent du courrier rédigé à la main pourrait facilement être dicté à des enregistreuses; l'économie là encore serait appréciable.

Une autre pratique coûteuse consiste à faire préparer par des fonctionnaires d'un rang subalterne des lettres destinées à porter la signature d'un fonctionnaire supérieur qui n'a autorisé personne à signer pour lui. Ces lettres vont et viennent d'un palier à l'autre de l'administration et sont modifiées à plusieurs reprises avant d'être finalement approuvées, signées et expédiées. Environ cinq millions de ces lettres individuelles qui coûtent entre $1.50 et $1.75 chacune sont probablement écrites au moins deux fois. Une délégation judicieuse des pouvoirs devrait permettre d'éliminer pour le moins la moitié des revisions et produire des économies appréciables.

Il est important de signaler la règle générale selon laquelle il doit y avoir une version anglaise de tout document qui touche aux affaires d'un ministère. Ainsi, si on reçoit une lettre en français elle sera presque toujours traduite en anglais, même si c'est un fonctionnaire bilingue qui doit y répondre; la réponse sera rédigée en anglais puis traduite en français avant d'être expédiée. Voilà une pratique coûteuse, lente et sans doute irritante pour certains fonctionnaires de langue française. Il semble qu'à l'heure actuelle on traduise et retraduise inutilement beaucoup trop de documents; la productivité et le moral du personnel s'amélioreraient considérablement si l'on usait de plus de souplesse, d'imagination et de considération.

On n'a pas tiré tout le parti possible des avantages qu'offrent les services centralisés de sténographie et de transcription. Très souvent on se plaint que le rendement et la qualité de ces services laissent à désirer; mais c'est d'ordinaire parce que ces services sont mal administrés, parce que les normes de production ne sont pas établies ou encore parce que la formation du personnel est insuffisante. Dans un ministère, où les trois quarts du courrier sont transcrits par un bureau central bien organisé, les sténos qui occupent les postes les plus bas dans l'échelle de classement produisent en moyenne 825 lignes de bonne

transcription par jour. Dans un autre bureau semblable, la production moyenne est seulement de 244 lignes par jour; l'usage d'enregistreuses est loin d'y être généralisé et 12,000 lignes par jour sont transcrites de textes manuscrits. Les bureaux centraux de sténographie facilitent la formation progressive du personnel, stimulent son ambition, permettent d'évaluer le volume du travail, d'en vérifier la qualité et de faire face aux périodes de pointe grâce à une meilleure répartition des tâches.

EXPÉDITION ET CLASSEMENT

Compte tenu des frais postaux, le gouvernement dépense annuellement trente-quatre millions de dollars pour le dépouillement et la manipulation de cent millions de lettres qu'il reçoit et pour l'expédition d'un nombre deux fois plus considérable.

Le temps requis pour acheminer une lettre du service du courrier au bureau du fonctionnaire intéressé varie de quelques minutes à neuf heures. Ce délai est imputable surtout aux rapports complexes entre le service du courrier et le service des dossiers. Les fonctionnaires sont habitués de longue date à recevoir leur courrier attaché aux dossiers appropriés. Pour cette raison, outre les opérations normales de dépouillement, les lettres doivent être classées avant d'être distribuées dans les bureaux. Les salles de service du courrier ne sont pas toujours bien situées, c'est-à-dire adjacentes à la salle des dossiers ou des registres. Comme le dépouillement et le classement du courrier sont très liés l'un à l'autre, il s'ensuit qu'une partie du classement se fait au service du courrier, ce qui nécessite soit l'exercice de certains contrôles supplémentaires, soit le passage du courrier par le service des dossiers; il s'ensuit un retard inévitable. Dans de semblables circonstances, un double service de messagers s'impose: l'un de la salle du service du courrier et l'autre de celle des registres. Environ les trois quarts du coût total de l'acheminement d'une lettre proviennent du fait que toute lettre doit être insérée sur réception dans son dossier; cette méthode contraint donc les messagers à transporter chaque jour des tonnes de papier.

Les retards sont attribuables à bien d'autres causes. Plus de la moitié des salles de service du courrier examinées (où passe un volume à peu près égal de correspondance) ne sont pas munies d'ouvre-lettres mécaniques qui accélèrent le dépouillement du courrier. Dans plus de la moitié des ministères, tout le courrier, y compris les journaux et les périodiques, passe par l'horodateur. Dans certains ministères, on prépare un résumé des lettres, ce qui constitue un autre moyen de les retracer et qui sert de supplément au système de classification. La plupart de ces opérations causent des retards qui sont attribuables

aux classifications et aux index imparfaits dont se servent les ministères pour le classement de leurs documents.

Le volume de la documentation dans l'administration atteint plus de 2,500,000 pieds cubes, dont 1,500,000 ont trait, dit-on, à des problèmes courants et occupent un espace qui ne devrait être utilisé que pour des bureaux. L'équipement requis pour une telle quantité de documents a coûté au-delà de dix millions de dollars. Chaque année, cinq millions de dollars sont affectés à l'espace nécessaire pour loger ces documents et plus de vingt-huit millions sont versés en traitements au personnel préposé à leur entretien. Tous les ans, 250,000 pieds cubes au moins viennent s'ajouter à la masse des documents déjà accumulés, ce qui nécessite 30,000 classeurs et près de 180,000 pieds carrés de superficie.

Les méthodes de classement actuelles sont nettement insuffisantes pour faire face à l'accumulation toujours croissante des documents, et le fonctionnement de l'administration ne peut manquer de s'en ressentir à la longue. Les dossiers qui constituent la mémoire de l'administration et qui renferment des millions et des millions de faits et de décisions antérieures doivent être conservés d'une façon qui assurera le repérage rapide et économique des renseignements essentiels. Les systèmes de classement dans les ministères et les organismes sont en général insuffisants ou même parfois inexistants. Dans bien des cas, on a recours au sein d'un même ministère à différents systèmes, ce qui complique la tâche de classifier, ranger ou rechercher un dossier. Dans un ministère, par exemple, on utilise dix index distincts pour aider les préposés aux dossiers à trouver les renseignements requis; les recherches durent souvent de un à trois jours. Dans plusieurs cas, les méthodes d'inspection suivies par le service des dossiers sont tellement minutieuses qu'elles accaparent jusqu'à dix commis à plein temps. La revue continue des dossiers n'est pas très efficace; elle permet rarement de déceler les erreurs et, en réalité, peut être même cause d'erreurs, parce que les usagers et les préposés aux dossiers comptent les uns et les autres sur ce procédé pour corriger les négligences dans la manipulation initiale.

Grâce aux appareils électroniques on peut entrevoir des possibilités étonnantes pour le traitement de données quantitatives; puisque des quantités considérables de données peuvent maintenant être traitées à de très grandes vitesses, il importe d'identifier les dossiers susceptibles d'un semblable traitement et d'aborder le problème du rangement et du repérage des informations dans une optique nouvelle. Il est inutile de conserver un document s'il n'est pas repérable sur demande. Malheureusement, le gouvernement n'a aucune solution efficace et méthodique à offrir au problème du classement et du recouvrement des informations dont l'accumulation se poursuit à un rythme

effarant. Le fait de n'avoir pas pu classer et recouvrer ces informations avec méthode a entraîné une répétition coûteuse de certains travaux et un gaspillage de personnel.

L'état des dossiers révèle en général l'absence de planification et l'indifférence en matière d'entretien. Rares sont les ministères qui placent délibérément leurs dossiers à proximité des bureaux où ils peuvent mieux servir; en outre, bien peu de dossiers sont rangés sur des étagères qui requièrent au moins cinquante pour cent moins de superficie que les classeurs. Le matériel de bureau n'est pas suffisamment moderne; dans bien des ministères les classeurs et autre matériel de classement sont dans un état pitoyable. Souvent, des chemises de qualité inférieure servent au rangement de pièces destinées à être conservées pendant de longues périodes ou même indéfiniment, tandis que des chemises coûteuses contiennent des documents de valeur éphémère.

Des économies de plus de cinq millions de dollars sont possibles grâce à une simplification de la manutention du courrier et du traitement des informations.

DÉCLASSEMENT DE LA DOCUMENTATION

Depuis l'établissement en 1955, par les Archives publiques, du Dépôt des documents publics, plus de 200,000 pieds cubes de documentation peu consultée des divers ministères ont été retirés de bureaux encombrés et à loyer élevé et placés dans l'espace disponible et moins coûteux qu'offre ce Dépôt. A la suite de ces transferts, plus de 12,000 classeurs, 21,000 caisses, 33,000 pieds linéaires et près de 136,000 pieds carrés de superficie de bureau ont été récupérés et affectés à l'utilisation des ministères. Depuis, le Dépôt des documents publics est complètement rempli et un besoin urgent de nouveaux locaux se fait sentir. Il est plus économique, a-t-on démontré, d'emmagasiner durant vingt ou vingt-cinq ans des documents originaux dans des dépôts peu coûteux que de les transposer sur microfilm simplement pour conserver de l'espace destiné avant tout à des bureaux.

La proportion des documents dont les ministères disposent à intervalles réguliers varie, d'après les renseignements recueillis, de cinquante pour cent dans certains cas à quatre-vingt-quinze pour cent dans d'autres cas. Ces pourcentages sont excessifs. Certains ministères, a-t-on constaté, appliquent des règlements démodés dans la façon de disposer de leurs dossiers; plusieurs autres, de l'aveu de leurs représentants, modifient le sens des instructions. La plupart des intervalles fixés prévoient la conservation des dossiers pendant des périodes beaucoup trop longues sans prescrire le transfert des dossiers peu utilisés au Dépôt des documents publics. Dans neuf ministères à Ottawa, 228,000 pieds cubes de dossiers et d'archives encombrent présentement les

bureaux et, selon l'estimation des ministères, trente pour cent environ de cette documentation est rarement consultée. Si une réglementation méthodique concernant le déclassement de la documentation était appliquée, beaucoup plus de trente pour cent de cette documentation pourrait être transféré au Dépôt des documents publics pour y être emmagasiné à peu de frais, ou tout simplement détruit. Par exemple, dans un ministère encombré de 32,000 pieds cubes de dossiers, 20,000 pieds cubes de dossiers ne servent pas ou presque pas; au moins quatre-vingt pour cent de ce volume pourrait être détruit ou transporté au Dépôt des documents publics.

Au moins soixante pour cent des documents du gouvernement se trouvent dans des bureaux locaux situés en dehors d'Ottawa. Ces bureaux locaux, n'ayant à leur disposition aucun dépôt de documents publics semblable à celui qu'on trouve à Ottawa, doivent utiliser de l'espace de bureau ou d'entreposage—surtout dans des immeubles loués—pour loger leurs documents peu consultés. Il y aurait donc lieu d'étudier l'établissement, dans d'autres secteurs du pays, de dépôts des documents publics qui relèveraient de l'Archiviste fédéral, pour desservir au moins les régions où des bureaux du gouvernement fédéral sont groupés en nombre suffisant.

Dès le début du régime fédéral, on a tenté à diverses reprises d'améliorer la manutention des documents publics. Plusieurs commissions et comités ont étudié le problème et formulé des recommandations. Il y a quelques années, le Comité des documents publics, composé de hauts fonctionnaires, a cherché en collaboration avec le conseil du Trésor des solutions à ce problème. On a autorisé, entre autres choses, que l'on fixe des intervalles pour la destruction des documents et qu'on libère les bureaux à loyer élevé qui servent à leur entreposage. Cependant, les documents peu consultés représentent encore un volume de plus d'un million de pieds cubes. Des directives qui au lieu d'être obligatoires sont facultatives n'auront vraisemblablement pas une influence profonde sur ce problème.

Le décret C.P. 212 du 16 février 1961 définit les attributions en matière de gestion des archives publiques. Il est douteux toutefois qu'un comité quelconque puisse convenablement «exercer une surveillance constante sur l'état des archives publiques» ou conseiller judicieusement les ministères ou organismes «selon les besoins», en ce qui a trait «au soin, à l'entreposage et à la destruction des archives publiques». Il ne suffit pas d'affirmer que les ministères et organismes devraient «lorsque la chose est possible, prévoir les dates auxquelles leurs archives seront déclassées, détruites, ou conservées pendant de longues périodes».

Pour assurer le gestion des documents publics de façon ordonnée, il faut une loi qui apporte une solution appropriée. Elle devrait définir le rôle de l'au-

torité centrale et prévoir l'établissement de programmes dans les ministères. L'exécution efficace de projets coordonnés qui serait fondée sur des programmes bien définis pour le déclassement des documents, et qui utiliserait des dépôts de documents publics de dimensions suffisantes à Ottawa et hors de la capitale, rendrait possible l'économie annuelle de fortes sommes d'argent.

La salle des dossiers sert de station intermédiaire entre le ministère qui produit les documents et les Archives publiques. Quelques ministères fédéraux possèdent leurs propres services d'archives mais ce sont les Archives publiques qui sont le dépositaire final de la plus grande partie des documents de valeur historique permanente. Le rôle particulier de cet organisme est étudié en détail dans la deuxième partie de ce rapport. Les bibliothèques des ministères de même que la Bibliothèque nationale sont moins directement touchées par les procédés de déclassement et de destruction des documents. Mais vu l'importance qu'elles prennent dans l'élaboration des décisions de la direction, ces bibliothèques s'apparentent au Dépôt des documents publics. Les problèmes d'administration et de personnel associés au travail des bibliothèques du gouvernement fédéral font aussi l'objet d'une étude particulière dans la seconde partie.

3

INSTALLATIONS, AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES

Lorsqu'on étudie les méthodes en matière de formules et de documents, on ne peut passer sous silence les machines qui produisent et traitent de grandes quantités de documents, ou les aménagements et le matériel nécessaires à ces machines, ou bien encore ceux qui y sont préposés. Autrefois, le commis de bureau se servait presque exclusivement d'un crayon et d'un cahier; ces temps sont révolus. Aujourd'hui, l'équipement de bureau comprend un ensemble impressionnant de machines à calculer, de duplicateurs, de machines comptables, de perforeuses de cartes, de machines à écrire automatiques et de calculatrices électroniques. Le perfectionnement poussé des nouvelles méthodes d'exploitation des faits et des données statistiques a coïncidé avec l'expansion de la fonction publique moderne au Canada. L'automatisation de plus en plus poussée du travail de bureau a profité dans une large mesure de l'application de la technologie électronique au traitement automatique de grandes quantités d'informations.

TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS

Il y a dix ans, les ministères et les organismes du gouvernement dépensaient annuellement plus d'un million de dollars pour la location de machines à cartes perforées qui servaient au traitement de vastes quantités d'informations. Les dépenses encourues pour quarante-cinq installations distinctes atteignent aujourd'hui deux millions et demi. En 1957, pour la première fois dans la fonction publique, on installait un ensemble électronique de type moyen; il devait servir à la vérification des listes de paye de l'armée canadienne. En 1959, le

Corps d'aviation royal canadien utilisait une calculatrice de type géant pour l'inventaire des stocks. Puis un an plus tard, le Bureau fédéral de la statistique acquérait une calculatrice de même type pour le traitement des données du recensement de 1961. En trois ans, le coût annuel—en frais de location—de l'équipement électronique pour le traitement des données est passé de $70,000 à $1,250,000. En se fondant sur les prévisions actuelles, ce chiffre sera doublé au cours des trois prochaines années par l'installation de cinq calculatrices qui serviront à la vérification de la liste de paye des fonctionnaires, à l'examen des déclarations d'impôt sur le revenu et à d'autres services importants. En 1961, le coût total du traitement automatique des données, y compris les installations, la rémunération et les facilités, a excédé dix millions de dollars.

Les règlements du conseil du Trésor régissent l'approbation des dépenses relatives à ces installations et voient à la coordination de la sélection et à la formation du personnel. Mais ces règlements ne visent aucunement la mise en place et la gestion de ces ensembles électroniques une fois l'approbation donnée. Ni la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil, ni le Comité interministériel des calculatrices électroniques créé pour renseigner le conseil du Trésor, n'a prescrit de normes ou de barèmes touchant l'utilisation de ces machines. Le Comité n'a pas les ressources nécessaires pour conseiller les ministères sur les aspects techniques et n'a pris aucune initiative pour mettre au point de nouvelles utilisations. On a laissé les ministères et les organismes libres de formuler leurs propres lignes de conduite, d'apprécier leurs besoins respectifs et, à l'égard de ces installations, de prendre les initiatives nécessaires, d'établir les programmes de leur choix et de s'occuper d'une façon indépendante du fonctionnement de leurs propres machines.

Les ministères n'ont reçu aucune direction véritable sur la façon de conduire les études préliminaires; de telles études doivent précéder toute décision éclairée concernant l'utilisation des techniques de traitement automatique des données. Par exemple, on a essayé de déterminer la rentabilité de certaines installations sans tenir compte du coût élevé du vieillissement des machines et sans avoir évalué objectivement la période d'amortissement du coût initial. Ainsi, dans un cas particulier, en surestimant l'utilisation possible d'un ensemble électronique par les autres ministères, on a faussé sensiblement les calculs faits pour en justifier l'acquisition. En outre, la décision d'acquérir un nouvel ensemble repose trop souvent sur des comparaisons fondées seulement sur le coût des procédures actuelles, indépendamment des économies et du meilleur rendement qui pourraient découler d'un perfectionnement des méthodes existantes. Dans un cas particulier, on étudie l'amélioration des méthodes auxquelles on a présentement recours et l'on constate que cela

réduirait considérablement les frais de fonctionnement du service et rendrait moins impérieux l'achat d'une calculatrice.

En procédant ainsi au petit bonheur, on a mis en place, sans plan directeur, plusieurs ensembles électroniques destinés au traitement des informations. Bien que des avantages énormes découleraient d'une exploitation à plein rendement de ces machines coûteuses, on n'a pas établi de relevé utile des horaires de fonctionnement des diverses machines; ces relevés permettraient une utilisation plus judicieuse des machines qu'on possède actuellement ou qu'on se propose d'acquérir. La calculatrice achetée pour le recensement de 1961 devait être l'embryon d'un service central dont tout organisme du gouvernement aurait pu se prévaloir, mais rien n'indique l'existence d'un programme quelconque dans ce sens. Il en est résulté la mise au point de projets formulés par des ministères distincts en vue de l'installation, vers la fin de 1962, de trois calculatrices de type géant, côte à côte, à Ottawa. Tout le travail prévu pour ces machines au cours des trois prochaines années pourrait facilement être accompli par deux calculatrices, ce qui réduirait les dépenses d'un million de dollars. L'exploitation d'un service central à Ottawa et de centres régionaux pour le traitement électronique des informations n'est pas exempte de nombreux problèmes qui exigent une attention immédiate.

Des techniciens sont indispensables pour organiser le travail des machines, les manœuvrer et les commander; il faut à cette fin tout un groupe de compétences nouvelles. Malgré les recommandations formulées très tôt par le Comité interministériel des calculatrices électroniques, la fonction publique n'a pas réussi à recruter un nombre suffisant de spécialistes pour le traitement électronique des données. En 1956, le Comité interministériel a prié la Commission du service civil d'établir des classifications et des normes applicables à ce nouveau personnel technique, mais celles-ci n'ont été publiées qu'en octobre 1961. Quant au recrutement du personnel, on constate qu'il n'existe à cet égard aucun programme bien conçu; il y a donc un fort roulement dans le personnel, surtout dans celui qui est affecté aux machines du ministère de la Défense nationale; c'est qu'on ne s'est pas suffisamment rendu compte du statut et des besoins du personnel préposé au traitement des informations. Il est évident que l'administration fédérale ne s'est pas facilement adaptée aux techniques nouvelles et à leurs exigences.

En plus de satisfaire aux besoins quotidiens que suppose le traitement des informations, on doit toujours être à l'affût des idées nouvelles qui ne cessent de surgir dans ce domaine. Même si l'on reconnaît qu'il est urgent de tirer tout le parti possible des quelques spécialistes répartis dans le service public, il n'existe pas pour autant un programme permettant la mise en commun des talents et de l'expérience. Il n'y a entre les ministères et les organismes aucun

échange de spécialistes et il n'existe aucune facilité à la disposition de ces spécialistes pour discuter de leurs problèmes communs. Le gouvernement ne tire pas le meilleur profit de l'expérience acquise, car un service de liaison entre les ministères mêmes et entre ceux-ci et l'extérieur, ainsi que des initiatives communes permettent à la fois de réaliser des économies et d'améliorer le service.

Le gouvernement canadien, à cause de l'ampleur de son activité, pourrait profiter grandement d'une utilisation plus poussée des facilités de transmission des informations. L'établissement d'un système pour tout le pays, propre à faciliter les communications d'affaires entre les vastes organisations, y compris les gouvernements, exige l'étude de questions telles que l'équipement approprié, le chiffrage uniforme des matériaux et des personnes. Dans l'administration fédérale seulement, il existe une multiplicité de méthodes de chiffrage pour les individus; trois de ces méthodes visent ensemble plus de la moitié de la population. Les gouvernements provinciaux et les sociétés commerciales ont de même plusieurs méthodes de chiffrage conçues pour répondre à des besoins particuliers. De nouvelles méthodes indépendantes de chiffrage seront bientôt mises au point au fur et à mesure que le traitement des données s'étendra à d'autres domaines. La facilité de l'échange des informations entre ces différents systèmes offrira de plus en plus d'avantages. L'intégration de la masse des informations ne produira véritablement d'heureux effets que si leur transmission est entièrement automatisée. Une méthode de chiffrage propre à l'identification des personnes, qui pourrait servir à des fins diverses, contribuerait grandement à un rendement supérieur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

Les doubles emplois et les erreurs du passé, alors que le traitement automatique des informations n'en était qu'à ses débuts, seront souvent répétés à l'avenir tant qu'une initiative concertée n'assurera pas l'application méthodique des techniques nouvelles.

MATÉRIEL ET AMEUBLEMENT DE BUREAU

Si l'on exclut les principales sociétés de la Couronne, on constate que le gouvernement dépense environ $1,750,000 par année pour des machines à additionner, à calculer, à écrire et à dicter, ainsi que pour une quantité d'autres petits accessoires de bureau. Même s'il n'existe pas d'inventaire précis, on sait que le gouvernement possède près de 80,000 de ces articles de petite dimension, y compris 55,000 machines à écrire; il n'y a pas de plus grand acheteur d'ameublement et d'accessoires de bureau que le gouvernement, qui dépense annuellement près de $2,250,000 pour l'achat et l'entretien de bureaux, classeurs et

autres pièces de mobilier de bureau. Ainsi, en 1961, il a acheté plus de 5,000 bureaux. Selon l'inventaire actuel, l'ameublement de bureau a une valeur de remplacement de plus de quarante millions de dollars.

Un équipement qui ne convient pas entraîne une perte de temps considérable, diminue l'efficacité et la production et démoralise le personnel. Le personnel de surveillance du gouvernement n'est pas très au courant du matériel de bureau offert sur le marché et des différents articles qui peuvent réduire le prix de revient et accroître la qualité du travail. Un ministère, a-t-on découvert, a acheté douze machines comptables au coût de plus de $75,000 pour exécuter des tâches qu'on pouvait accomplir à la main de façon plus satisfaisante et à meilleur compte; dans un autre ministère, où le volume et le genre de travail se prêtent à l'emploi de machines à écrire électriques, aucune des cent machines en usage n'est électrique; dans un autre cas, les trois quarts des machines à écrire servent depuis plus de quinze ans. Dans un bureau, la moitié des soixante-deux machines à dicter ne sont pas utilisées; ailleurs, dans un service qui dispose de quinze machines à dicter, on dicte en moyenne moins d'une lettre par jour sur chacune d'elles.

Le fait qu'on ne se soit pas procuré l'équipement qui convient le mieux est attribuable en partie à l'absence de groupes compétents en matière de méthodes de travail, tant à l'échelon central que dans les ministères. Sauf une exception remarquable, aucun ministère ou organisme n'a mis au point un manuel satisfaisant qui groupe les caractéristiques des accessoires de bureau les plus en usage. Cet état de choses déplorable est attribuable également au fait que l'acquisition d'un nouvel article constitue souvent une opération longue, difficile et irritante. Les exemples de retards dans l'obtention d'articles de bureau sont nombreux. Ces retards varient de six mois à deux ans. Même si afin d'éviter les abus il est nécessaire qu'une autorité supérieure approuve les demandes d'achat, la lenteur des procédures actuelles décourage des initiatives louables de la part du personnel en vue d'améliorer les conditions matérielles de travail.

AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES

Les ministères et organismes du gouvernement occupent une superficie de bureau d'environ trente-quatre millions de pieds carrés dont quatre-vingt pour cent sont fournis et entretenus, sans frais pour l'usager, par le ministère des Travaux publics au coût approximatif de 85 millions de dollars par année.

Les écarts entre les espaces qu'occupent les divers employés sont considérables et souvent ne sont fondés ni sur la logique ni sur les exigences. Il arrive fréquemment, dans la pratique, que l'espace utilisé excède les normes établies dans le gouvernement et soit considérablement supérieur aux normes courantes

dans l'industrie; par ailleurs, d'autres employés sont parfois mal logés, surtout là où les immeubles sont vieux ou n'ont pas été conçus pour l'utilisation qu'on en fait. On obtiendra une utilisation plus judicieuse de l'espace de bureau en exigeant que les ministères et les organismes en acquittent les frais. En outre, un programme éclairé de gestion des aménagements s'impose afin qu'on puisse examiner à nouveau les normes présentement en usage, appliquer des principes judicieux quant à la disposition des bureaux et faciliter une meilleure utilisation des aménagements. Il en résultera, en plus des économies annuelles fort appréciables, un meilleur moral et un rendement accru.

Malgré le progrès réalisé dans la normalisation des accessoires et fournitures de bureau, il reste encore beaucoup à faire. En vingt-sept ans, l'Office des normes du gouvernement canadien a établi des normes pour moins de cent articles. Environ neuf cents accessoires et formules d'usage courant existent dans les bureaux, y compris les articles dont les normes ont été fixées; ils sont énumérés dans le catalogue des articles de modèle courant que le Départment des impressions et de la papeterie publiques distribue à tous les ministères du gouvernement. Les ministères et les organismes n'ont besoin d'aucune approbation supplémentaire pour demander les articles du catalogue; mais les demandes d'articles qui n'apparaissent pas dans le catalogue doivent être approuvées par le conseil du Trésor et, ensuite, ces articles spécialement approuvés peuvent être commandés directement au Département des impressions et de la papeterie publiques. En pratique, l'approbation par le conseil du Trésor de deux milles articles non compris dans le catalogue n'a pas encouragé le personnel à demander des articles standards.

Il incombe à divers organismes distincts de satisfaire les besoins courants en espace et en matériel de bureau; pour que l'on rende ces services de façon efficace, il conviendrait que l'autorité de ces divers organismes soit clairement définie. Il faut encourager fortement l'établissement de normes et diminuer l'utilisation d'articles non conformes aux normes établies. Toutefois, vos commissaires estiment que ceux qui fournissent les services ne devraient exercer aucune autorité sur ceux qui en font usage et que le coût de ces services devrait être à la charge de l'usager. Selon ce principe, l'organisme qui, par exemple, serait chargé d'assurer l'approvisionnement des articles communs serait essentiellement tenu d'acquérir ces articles aux meilleures conditions possibles et d'en faire une livraison rapide aux ministères qui en font la demande; ces derniers seraient tenus d'acquitter les frais d'acquisition et de livraison.

4

ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI

La qualité et la quantité du travail accompli par 100,000 commis, civils et militaires dans l'administration publique intéressent au plus haut point le contribuable canadien. De nouvelles techniques d'évaluation du travail, de simplification des tâches et de vérification de la qualité, appliquées intelligemment à l'administration publique, amélioreraient la qualité du travail et réduiraient le coût de la documentation de plus de vingt-cinq millions de dollars par année.

Dans un grand nombre de bureaux du gouvernement, les routines inhérentes à des opérations matérielles énormes, telles que le classement, le travail de machine à écrire, la transcription de l'adresse sur les chèques et leur mise à la poste, ont pris l'aspect du travail en série, comportant la répétition de beaucoup de petites tâches. Cependant, plus de la moitié des ministères et organismes examinés n'attachent pas une importance suffisante aux moyens de surveillance propres à assurer un rendement raisonnable, compte tenu des salaires versés, et s'en remettent entièrement à l'appréciation subjective des chefs immédiats pour déterminer le rendement. Dans les autres ministères, les méthodes de surveillance sont souvent primitives; ainsi, la méthode la plus répandue consiste à comparer le travail accompli par un groupe de commis d'un bureau au travail fourni par un groupe de commis affectés aux mêmes tâches dans d'autres bureaux ou à d'autres moments. Cette méthode repose implicitement sur cette fausse notion que la productivité optimum est fournie par le groupe qui produit davantage, alors que des méthodes d'analyse et d'évaluation démontrent que tel est rarement le cas. Les techniques récentes d'évaluation du travail éliminent les inexactitudes attribuables à la valeur excessive attachée au jugement

individuel et aux comparaisons que l'on fait avec des expériences antérieures.

En général, bien peu nombreux sont ceux qui connaissent la portée véritable de l'évaluation scientifique du travail, la façon dont cette technique devrait être appliquée, les avantages qui en découlent, les inconvénients qu'entraîne sa mauvaise application, ou le prix d'une telle technique aux points de vue temps, personnel et argent. Les rares expériences heureuses dans ce domaine sont dues à l'initiative et à l'enthousiasme de certains fonctionnaires et les tentatives d'évaluation scientifique du travail faites dans les ministères ont été isolées et incomplètes. Nulle part dans le service il ne semble possible d'initier le personnel à ces procédés nouveaux, si ce n'est à l'École du Corps royal canadien des magasins militaires, située à Montréal. L'effectif de la Division de l'analyse de la gestion, qui aurait dû guider et aider les ministères et les organismes à mettre au point leurs propres programmes, ne compte qu'une seule personne compétente dans ce domaine et n'a distribué aucune directive de portée générale.

Une bonne partie du travail de bureau dans la fonction publique comporte la manipulation d'un fort volume de documents et la répétition de plusieurs gestes, et peut être mesurée de façon assez précise et à un coût raisonnable. Une fois le travail mesuré, l'efficacité peut être évaluée; l'expérience, en d'autres secteurs, a démontré qu'une surveillance efficace peut habituellement accroître le rendement de plus de cinquante pour cent par rapport au travail fourni par des travailleurs non soumis à de semblables normes. L'application générale de normes de productivité dans les services administratifs se traduirait par des économies annuelles importantes.

Dans l'agitation qui accompagne les changements radicaux et l'adoption de programmes nouveaux où l'équipement électronique occupe souvent une place de premier plan, on oublie fréquemment le rôle que l'employé directement affecté peut jouer dans l'amélioration de l'efficacité. Un analyste compétent des méthodes n'est pas l'unique personne capable de les perfectionner; l'exécutant est souvent le mieux placé pour déceler la transcription inutile, le double emploi, le geste perdu, les délais et le déroulement irrégulier des tâches; son chef immédiat devrait aussi, étant lui-même sur les lieux, entrevoir les perfectionnements possibles.

C'est donc à l'endroit même où s'accomplissent les tâches que celles-ci peuvent être simplifiées le plus facilement. Mais à l'heure actuelle, parce qu'ils ne sont pas entraînés à découvrir des méthodes nouvelles et plus efficaces, des dizaines de milliers de commis ne fournissent pas à cet égard l'apport dont ils sont capables. Cet apport pourrait se manifester de mille façons: une nouvelle disposition des bureaux et des machines à calculer, un procédé de triage plus ingénieux ou une meilleure répartition des tâches. Voici un exemple: on a

constaté dans un ministère, après examen du détail d'un travail de comptabilité, que l'on transcrivait dans une série de livres les informations tirées de formules reçues à intervalles irréguliers de telle façon que les commis étaient une journée très occupés et une journée inactifs; cependant, les commis inactifs n'aidaient que rarement ceux qui étaient occupés. Si le travail dans ces divisions avait été réparti plus rationnellement, le personnel aurait pu être réduit d'au moins trente pour cent.

La simplification du travail contribue grandement à rendre l'exécutant plus conscient du coût d'une opération; elle devient pour lui un stimulant et lui procure le sentiment d'une participation active. Malheureusement, ni la Division de l'analyse de la gestion ni la section de l'organisation et des méthodes de chaque ministère n'ont conçu un programme propre à initier l'exécutant à cette discipline et à recourir à son aide.

La vérification des formules et documents administratifs coûte chaque année trente millions de dollars au moins. Dans un ministère, la vérification des changements apportés à la liste de paye coûte approximativement $100,000 par année, ce qui représente environ trente pour cent du coût initial de l'opération. Dans un cas particulier, les documents reçus du public font l'objet d'au moins cinq pointages différents. Dans l'ensemble, ce travail de vérification qui existe à tous les paliers de l'administration provient d'un souci de perfection et d'une crainte de la critique que le public formule souvent pour des erreurs sans importance. La vérification la plus complète des dossiers et documents, même si elle est parfois justifiée, n'est pas entièrement infaillible puisque l'expérience démontre que les vérificateurs laissent normalement passer entre cinq et quinze pour cent des erreurs. A cause de cette possibilité, on tente quelquefois de dépister ces erreurs en exigeant une deuxième vérification, ce qui devient fastidieux.

L'objet de toute vérification est de découvrir les erreurs et de les corriger; malheureusement, on s'efforce rarement de faire disparaître la cause des erreurs pour réduire le besoin de vérification, comme on le fait dans l'industrie lorsqu'on applique la méthode dite de contrôle de la qualité. Afin d'illustrer la valeur de cette façon de procéder, on a analysé la méthode dont on se servait dans un ministère pour vérifier les modifications apportées à la liste de paye; l'analyse a établi qu'en utilisant les méthodes d'échantillonnage statistique les frais pouvaient être réduits de moitié. De plus, comme près de quatre-vingt-dix pour cent des erreurs faites au cours de la période d'essai étaient attribuables à la négligence ou au manque de formation du personnel responsable des modifications dans les listes de paye, les chefs de groupe ont pu corriger les erreurs initiales, améliorer la qualité et réduire le volume du travail à refaire.

Pour vérifier les dépenses d'un ministère avant leur paiement, on n'utilise pas à l'heure actuelle les procédés d'échantillonnage statistique et l'on ne tient pas suffisamment compte de l'importance relative des montants en jeu. Les montants de quelques cents reçoivent la même attention scrupuleuse que les montants de milliers de dollars. Vos commissaires sont convaincus que l'application des méthodes de contrôle de la qualité et des procédés statistiques aux formules et documents ne reçoit qu'une attention superficielle. Ni la Division de l'analyse de la gestion, à la Commission du service civil, ni aucun des groupes chargés de l'organisation ou des méthodes dans les ministères ne comptent parmi leur personnel des employés qui connaissent ces méthodes statistiques et leur application comme techniques de contrôle. Le recours à ces méthodes, qui devraient figurer au répertoire des analystes des méthodes du gouvernement, améliorerait la qualité du service et permettrait de réaliser annuellement de fortes économies.

5

GESTION DES MÉTHODES

Les objectifs et les programmes deviennent des réalités grâce aux employés, aux techniques et aux machines qui, intimement associés, permettent la pleine réalisation des fins de toute entreprise. Un plan d'action continu concernant la gestion des méthodes est nécessaire pour tout le service public si l'on veut rendre l'employé conscient de ce que coûte l'administration et le tenir informé des techniques nouvelles, et si l'on veut rendre disponibles les compétences nécessaires pour mettre en œuvre ces nouvelles méthodes et initier à la fois le personnel dirigeant et le personnel exécutant dans l'emploi de ces techniques. Les méthodes doivent faire l'objet d'un examen constant susceptible de déterminer si les avantages qu'on en tire valent le prix qu'on y met.

Les ministères et les organismes du gouvernement n'envisagent que rarement tous les aspects d'un système particulier: si l'équipement est bien géré, ce sont les formules et les instructions qui requièrent l'attention; si le programme des formules est bien administré, la direction fait défaut dans un ou plusieurs autres secteurs relatifs à la documentation. On s'arrête trop rarement à considérer l'utilité des méthodes et des procédés; cela tient à ce que les administrateurs ne sont pas conscients de la nécessité d'équilibrer le coût et la valeur. Ainsi, environ soixante-cinq pour cent des 300,000 commandes d'impression et de fournitures adressées à l'imprimeur de la Reine, ne coûtent en moyenne que $1.75; mais personne ne semble se rendre compte que les frais de comptabilité qu'entraînent l'établissement du compte et son paiement excèdent la valeur de l'article fourni.

Certaines lois dont les dispositions sont trop détaillées gênent ou empêchent

l'adoption de méthodes plus modernes. Par exemple, la Loi sur les douanes et la Loi sur le tarif des douanes renferment plusieurs articles détaillés, inchangés depuis plus de cinquante ans et rédigés dans une langue étrangère au monde du commerce. Ces articles entravent considérablement l'administration des douanes et de l'accise, sont une source d'incalculables ennuis pour le public et occasionnent chaque année l'échange de milliers de lettres et de formules inutiles. En 1896, ces lois prévoyaient que le public devait payer un droit de cinquante cents pour des copies supplémentaires de documents de douane. L'inscription de ce montant de cinquante cents et la préparation du document demandé coûtent au bas mot $1.25; en 1961, on a fourni 100,000 copies de ce genre, mais personne n'a pensé soit à majorer le droit réclamé, soit à le supprimer entièrement. L'une ou l'autre de ces décisions profiterait au gouvernement, mais il faudrait pour cela modifier la loi. Même si de semblables restrictions servent souvent à excuser l'inaction, elles n'en constituent pas moins un embarras véritable. De nombreuses petites anomalies ou restrictions, qui n'ont aucune portée sur la ligne de conduite suivie, ne sont pas supprimées, ou leur suppression est remise jusqu'à ce que l'ensemble de la loi soit revisé. Dans l'intérêt de l'efficacité administrative, le nombre de dispositions administratives dans la loi devrait être réduit au minimum.

Le gouvernement a grand besoin d'une coordination et d'une intégration des fonctions, applicables à plusieurs ministères et organismes; la situation actuelle entraîne des chevauchements et des doubles emplois extrêmement coûteux. Considérons à titre d'exemple le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social: les paiements considérables versés au titre des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse sont intimement liés au programme du ministère, mais tous ces paiements sont assujettis à l'autorité du Contrôleur du Trésor. Ainsi, parce que deux ministères possèdent des normes différentes et participent à ce qui ne devrait être qu'une seule opération, il existe des chevauchements multiples et, du même coup, il est presque impossible d'améliorer la façon de procéder puisque toute innovation nécessite l'approbation des deux ministères.

Le Bureau fédéral de la statistique remplit essentiellement le rôle d'un organisme central chargé de recueillir des données statistiques, mais le Bureau compile souvent des données qu'un autre ministère a recueillies précédemment pour son propre compte. Le besoin de coordination des méthodes devient manifeste quand on considère le double emploi des renseignements consignés sur différents jeux de fiches concernant les employeurs. Dans un ministère, il existe une fiche alphabétique et une fiche numérique pour 313,000 employeurs; dans un autre ministère on compile des données touchant les embauchages et les départs; dans un autre service, on a établi une carte perforée

portant des renseignements semblables sur 100,000 employeurs; et enfin dans un autre, on tient encore à jour certains renseignements concernant les employeurs, alors que toutes les données à ce sujet sont disponibles dans les fichiers des trois autres ministères. Les informations relatives aux superficies ensemencées, à l'étendue des fermes, aux quantités de grain dont disposent les cultivateurs, et au commerce des grains, ainsi qu'à d'autres questions intéressant l'agriculteur, sont indispensables à divers services distincts chargés de l'application de différentes lois, mais chaque service recueille et traite individuellement les informations dont il se sert.

Il est fait allusion, ailleurs dans ce rapport, à la difficulté d'obtenir un inventaire du potentiel humain employé dans la fonction publique. Les registres concernant le personnel se chevauchent les uns les autres et sont disposés dans divers bureaux qui s'occupent du personnel et de la paye, à la Commission du service civil et au ministère des Finances. Malgré les sommes considérables que représente le maintien de ces registres, les renseignements indispensables aux administrateurs ne sont pas toujours rapidement disponibles. La carte perforée aurait pu être utilisée pour mettre au point une méthode simple, applicable à tout le personnel; il est à regretter qu'aucun programme n'ait été imaginé pour apporter une solution d'ensemble à un problème aussi important.

Il est manifeste, d'après les exemples qui précèdent, que la création isolée de systèmes destinés à répondre aux seuls besoins des ministères et organismes individuels aboutit à des chevauchements et à des gaspillages. Il faut s'orienter vers la mise en œuvre de méthodes qui soient bien intégrées les unes aux autres dans l'ensemble de la fonction publique, sans tenir compte des lignes de démarcation entre les ministères.

Les tentatives d'améliorer les méthodes, les procédures et les pratiques administratives dans la fonction publique ne dépassent habituellement pas le cadre des mesures d'urgence. L'emploi de spécialistes qui doivent se livrer à une étude hâtive et restreinte de problèmes pressants ne donne que des résultats fragmentaires. On se contente souvent de réparer la fissure alors qu'il faudrait renouveler la digue ou on cherche à accomplir le travail sans se préoccuper du coût. Sauf en temps de crise, aucun effort n'est fait pour repenser les méthodes devenues désuètes. Les services de méthodes dans les ministères et la Direction des services consultatifs de la Commission du service civil ont sans doute fait un bon travail dans l'ensemble de l'administration; mais leurs succès sont relativement modestes. L'existence même de la Direction des services consultatifs n'est pas bien connue; l'étendue des services qu'elle peut rendre l'est encore moins. Les administrateurs doivent prendre conscience du besoin d'arracher l'appareil administratif des ornières où il s'enlise et de le replacer

dans la bonne voie.

Les exemples qui suivent illustrent bien les nombreuses économies qu'il serait possible de réaliser dans le service public:

- Depuis leur institution, les chèques d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse proviennent de dix endroits différents. Des économies considérables seraient réalisées si les paiements étaient mieux étalés et émanaient d'un plus petit nombre de bureaux, même d'un seul bureau central.

- La coutume veut qu'on appose un timbre pour indiquer que les droits de douane ou d'accise ont été acquittés. En réalité, pour ce qui est des produits de fabrication canadienne, il s'agit là d'une sauvegarde inutile. Plus d'un million de dollars pourrait être économisé par l'abandon d'une telle pratique, mais jusqu'ici on n'a même pas tenté d'évaluer objectivement les possibilités d'une semblable réforme.

- Dans les forces armées, des comités poursuivant des objectifs communs étudient depuis dix ans le fusionnement possible des listes de paye et des fiches du personnel, à l'intérieur de chacun des services et pour l'ensemble de ceux-ci. Chaque fois qu'on est sur le point de prendre une décision dans ce sens, on nomme un nouveau comité qui n'est pas plus expérimenté que l'autre. Les possibilités d'unifier ces listes et ces fiches sont aussi lointaines en 1962 qu'elles l'étaient en 1952.

Pour une bonne part, le travail effectué dans le service public consiste, cela va de soi, dans la répétition des mêmes tâches et il est par conséquent susceptible de normalisation; mais l'établissement de normes et l'évaluation du travail accomplis en fonction de ces normes nécessitent une attention particulière et un programme bien ordonné. Pour régler ces problèmes, il ne faut pas seulement les aborder globalement, ce qui entraînerait une dépense inutile, mais il faut procéder à des analyses précises, ce qui exige le recours à des spécialistes. Malgré l'intérêt que les hauts fonctionnaires du gouvernement portent aux problèmes administratifs quotidiens, dans l'ensemble ils ont tendance à attribuer aux méthodes et aux procédés une priorité moins grande qu'ils ne méritent. Ils hésitent à utiliser au maximum les analystes de méthodes au sein de leur ministère, à solliciter l'aide d'un centre consultatif ou à employer des spécialistes de l'extérieur. En face de ce manque d'intérêt et de cette ignorance des possibilités qu'offrent les méthodes et les techniques récentes, il ne faut pas s'étonner que les occasions d'effectuer des améliorations sensibles et de réduire les frais de façon appréciable aient passé et continuent de passer inaperçues.

Les autorités des divers ministères et organismes doivent prendre les mesures nécessaires pour utiliser les compétences disponibles au sein et hors du service

et pour ensuite continuer avec énergie le travail entrepris afin de réaliser les économies considérables mises en lumière par les exemples cités plus haut. La situation déplorable qui existe présentement est en partie attribuable au fait que la haute direction des ministères n'est pas investie d'une autorité et d'une responsabilité suffisantes. Mais même avec une délégation effective de pouvoirs, les énormes avantages possibles ne deviendront réalités que si l'on aborde le problème avec enthousiasme, si l'on s'assure du concours d'experts et de spécialistes en nombre suffisant et si les hauts fonctionnaires s'appliquent à ce problème avec une ardeur soutenue.

6

SERVICES DE GESTION

Vos commissaires ont constaté que l'usage des techniques administratives les plus récentes, mises au point par de vastes entreprises industrielles et commerciales, n'a pas été généralisé dans tous les services du gouvernement du Canada. De façon générale, les formules et les méthodes qui s'y rattachent n'ont pas été soumises à des vérifications suffisamment rigoureuses par un personnel qualifié. Les rapports, à la fois si indispensables à l'administration et si coûteux à produire, sont rarement évalués pour s'assurer s'ils servent véritablement ou si leur coût est en proportion raisonnable avec la valeur des renseignements qu'ils offrent. Les directives trop souvent ne renferment pas les instructions et les conseils lucides que les employés devraient recevoir. On n'exploite pas à fond les moyens disponibles pour comprimer le coût de préparation de la correspondance et du traitement du courrier. Les méthodes de classement sont, de façon générale, insuffisantes et coûteuses et le gouvernement est graduellement submergé par la masse de ses propres documents.

On n'a pas suffisamment eu recours à l'équipement électronique, mis au point ces derniers temps, pour l'exécution des tâches énormes qu'entraîne pour les administrateurs publics le traitement des informations; d'autre part, les ensembles électroniques dont on a fait l'acquisition ne sont pas pleinement utilisés. On n'a pas fait non plus un usage suffisant des multiples autres machines et accessoires de bureau destinés à accroître l'efficacité.

Le travail accompli par les commis est rarement évalué selon des normes établies, et l'on ne constate presque aucune tentative pour initier l'employé à l'analyse et à l'amélioration de son rendement. De façon générale, les techni-

ques statistiques bien connues n'ont pas été appliquées à la vérification des comptes, des formules et des données, vérification qui constitue une des tâches les plus fréquentes et les plus coûteuses de l'administration publique. Pour n'avoir pas soumis les méthodes à une analyse et à une vérification constantes, on a gaspillé des ressources humaines et financières. Les tentatives destinées à améliorer cette situation se résument à un certain nombre d'initiatives—isolées et sans coordination—du conseil du Trésor et de son personnel, de la Commission du service civil, de l'imprimeur de la Reine, du ministère des Travaux publics, de l'Office des normes du gouvernement canadien, de l'archiviste fédéral et de quelques comités permanents de l'administration exerçant une autorité soit partielle, soit partagée à cet égard.

La Direction des services consultatifs de la Commission du service civil est le seul centre consultatif du gouvernement fédéral en matière d'administration. Au cours de ses quinze années d'existence, le centre consultatif n'a fait qu'entamer la masse des problèmes administratifs. Ce service central qui existe aujourd'hui a fait ses débuts en 1946 et s'est développé au sein de la Commission du service civil; il compte maintenant un personnel d'environ vingt-cinq employés. Au début, ce centre aidait la Commission et le conseil du Trésor à examiner les besoins en personnel des ministères. Il en est résulté une certaine hésitation de la part des ministères et organismes à recourir à ce service, par crainte que les renseignements ne jouent contre eux. Les organismes non régis par la Loi sur le service civil, peu désireux de voir la Commission s'immiscer dans leur activité, n'ont pas fait appel à celle-ci. Vers 1950, un changement d'attitude s'est produit, mais même si la Direction des services consultatifs n'offre maintenant ses conseils et son assistance que sur demande, ce n'est qu'avec une certaine réserve qu'on sollicite son aide.

Deux faiblesses notoires ont amoindri l'efficacité de cette Direction. En premier lieu, c'est le fait qu'elle a tenté de faire le travail des ministères plutôt que de former leur personnel à l'exécuter. Les ministères et organismes du gouvernement du Canada constituent, dans l'ensemble, un tout trop vaste et trop diversifié pour qu'un seul bureau consultatif de ce genre puisse fournir un service adéquat. Pour répondre à toutes les exigences de ce vaste complexe, le service central est contraint de disperser ses efforts et par ce fait même il perd presque toute efficacité. Les analyses doivent être faites par les ministères eux-mêmes. Au centre consultatif revient plutôt la tâche de formuler les principes directeurs d'application générale, de prodiguer les avis et les conseils, et de tracer les programmes de formation sans s'engager dans le travail d'étude d'analyse et de critique.

En deuxième lieu, la Direction fait partie d'une commission située hors de l'administration gouvernementale proprement dite et ne peut faire affaire

qu'avec une partie de la fonction publique. Tout centre consultatif devrait compter sur l'appui manifeste du gouvernement et devrait être placé dans un endroit qui témoigne de l'importance de son rôle; il devrait être un élément du réseau administratif qui relie le cabinet aux ministères et aux organismes.

Somme toute, les initiatives en matière de réforme administrative doivent venir des cadres supérieurs de l'administration. Des innovations hardies s'imposent si l'administration du gouvernement doit progresser au même rythme que le reste du pays sans occasionner des dépenses excessives. Les administrateurs à tous les paliers de l'administration doivent participer à ce programme; des objectifs doivent être fixés et les réalisations contrôlées. Il faudra de gros investissements tant en argent qu'en potentiel humain si on veut que les économies soient appréciables et que le rendement soit accru. Enfin, ce désir de redressement doit tendre avant tout à la formation, au sein des ministères et des organismes, de compétences capables d'appliquer les meilleures techniques administratives disponibles.

SERVICES CONSULTATIFS CENTRAUX

Dans le rapport intitulé: «Un plan de gestion», vos commissaires étudient les moyens de favoriser l'application de méthodes efficaces de gestion dans tout le service public. Vos commissaires estiment que cette fonction incombe au conseil du Trésor et à son président aidés d'un personnel réorganisé faisant partie des cadres du Conseil privé. Le rapport qui porte sur la gestion financière recommande une transformation profonde de l'attitude du conseil du Trésor qui devrait cesser d'examiner dans le détail les milliers de demandes des ministères pour étudier et approuver plutôt leurs objectifs et leurs programmes annuels et à longue portée, afin de s'assurer que les intentions du gouvernement sont suivies. Le rapport concernant la gestion du personnel propose que les fonctionnaires du conseil du Trésor établissent des lignes de conduite et des normes dans le domaine du personnel, et qu'ils évaluent le rendement des ministères en fonction de ces normes. Vos commissaires sont d'avis qu'une division devrait être créée au sein du conseil du Trésor reconstitué pour s'occuper des lignes de conduite et des méthodes administratives. Elle pourrait s'appeler: «Division des réformes administratives».

Les fonctions principales de cette Division projetée comprendraient:

- L'élaboration d'une politique administrative dans ses grandes lignes et son orientation en matière d'organisation, de méthodes et de procédés d'exécution dans la fonction publique.

- L'observation du rendement de chaque ministère et organisme et la participation à l'évaluation des programmes et autres problèmes dont est saisi le conseil du Trésor; le dépistage des chevauchements et des répétitions; l'élaboration de programmes à longue portée concernant l'organisation des services gouvernementaux.
- La collaboration avec les ministères et organismes
  a) au recrutement du personnel requis pour leurs services consultatifs de gestion des ministères, et au fonctionnement de ces services,
  b) à la création des programmes de formation,
  c) à l'aménagement et à l'utilisation des services communs,
  d) par la publication de guides et de manuels sur les techniques et l'utilisation de l'équipement et des installations,
  e) par l'encouragement donné aux travaux de recherches sur des questions d'ordre administratif,
  f) en faisant office de bureau central pour les renseignements relatifs à la gestion.

Malgré cette liste importante de fonctions, il importe, comme pour les autres divisions du conseil du Trésor, que la Division des réformes administratives ne comprenne qu'un petit nombre de fonctionnaires. Il n'est pas possible de préciser le nombre dont on aura besoin, mais au début, les effectifs pourraient être assez considérables à cause de l'ampleur de la tâche. Au cours des premières années de son existence, cette Division devra faire appel à des sources situées hors des cadres du fonctionnarisme, et s'adresser par exemple à des universités ou à des bureaux d'experts-conseils afin de trouver les compétences requises pour préparer des manuels et des guides, donner des cours et assurer la formation du personnel. La Division des réformes administratives devrait participer à l'évaluation générale du rendement de chaque ministère, et grâce à sa connaissance approfondie de tous les secteurs de l'activité des ministères, collaborer aux décisions du conseil du Trésor afférentes à la politique et aux programmes du gouvernement. Les directives devraient être conçues de façon à assurer une ligne de conduite d'application générale, mais elles ne devraient pas restreindre l'autorité des administrateurs dans les ministères, laquelle est indispensable au maintien d'un service efficace.

Les cours offerts au personnel devraient s'étendre de la formation des exécutants dans la simplification du travail donné jusqu'aux cours de gestion destinés aux hauts fonctionnaires. La Division devrait concevoir, coordonner et préparer les cours de formation sur les techniques administratives. Elle devrait en outre participer aux programmes de formation qui s'adressent au personnel d'un ou de plusieurs ministères en obtenant les services d'instruc-

teurs recrutés auprès des universités et des entreprises privées, et en faisant connaître et en recommandant les facilités de perfectionnement qui existent en dehors de la fonction publique. La formation et la recherche devraient être intimement liées. La Division des réformes administratives devrait stimuler la recherche sur les problèmes administratifs et seconder les ministères et les organismes qui prennent des initiatives dans ce domaine. On pourrait avec profit accorder le même appui aux universités, aux sociétés et aux particuliers ne faisant pas partie de la fonction publique, lorsque les résultats des recherches sont de nature à profiter directement à l'administration publique.

La préparation et la distribution de guides et de manuels constituent un excellent moyen d'encourager l'application de bonnes pratiques administratives. La Division pourrait elle-même préparer ces manuels ou en confier la préparation à un ministère ou à un organisme, ou encore à quelque organisation extérieure.

La Division devrait aussi aviser le conseil du Trésor lorsqu'il s'agit de dépenses importantes pour le traitement automatique des informations, afin d'assurer la pleine utilisation de l'équipement disponible et afin de s'assurer que les usages projetés ne produiront pas de renseignements que possèdent déjà d'autres ministères. Elle devrait encourager des initiatives telles que l'établissement d'un service central de traitement des informations par le Contrôleur du Trésor (Comptable général), ou la vérification des listes de paye par la Commission d'assurance-chômage pour le compte du ministère du Revenu national.

Il y aurait avantage à recruter le personnel de la Division parmi les ministères et les organismes et à ne le retenir que pour un nombre d'années limité. Il serait aussi nécessaire et désirable d'inclure dans ce personnel des employés recrutés dans l'industrie; aussi l'établissement d'un système de rotation serait de nature à soutenir le dynamisme du noyau central. La Division des réformes administratives devrait voir à ce que les organismes qui fournissent des services communs aident à l'élaboration de règles et de normes que doit approuver le conseil du Trésor.

La Division ne devrait posséder aucun pouvoir de direction sur l'activité des ministères et organismes; sa seule compétence devrait néanmoins donner du poids aux recommandations qu'elle fait aux ministères, aux organismes et au conseil du Trésor. La Division devrait entreprendre un examen de l'activité d'un ministère à la demande de ce dernier; mais ce n'est qu'en dernier ressort que l'autorité du conseil du Trésor devrait être exercée pour ordonner un tel examen.

La Division devrait, à intervalles réguliers, faire une enquête sur l'organisation du gouvernement du Canada de façon à permettre une coordination judi-

cieuse des projets d'expansion. Il appartiendrait au conseil du Trésor de répartir logiquement les tâches parmi les ministères et les organismes, de prévoir l'extension et l'utilisation des services communs, tant à Ottawa qu'à l'extérieur de la capitale, et d'assurer un meilleur agencement du travail exécuté aux bureaux régionaux ou locaux. La Division des réformes administratives, dont on propose l'établissement au centre même de l'administration fédérale, devrait se préoccuper essentiellement de la qualité de l'administration publique au Canada et de la création, au sein des ministères et des organismes, de services consultatifs efficaces pour l'analyse de la gestion.

SERVICES DE GESTION DES MINISTÈRES

Les fonctions de l'administrateur au sein d'un ministère comprennent la gestion des fonds, la direction du personnel et le maintien de méthodes de travail efficaces. Le chef d'un ministère ou d'un organisme a besoin d'un groupe de spécialistes pour chacune de ces fonctions; les équipes chargées des questions discutées dans les sections précédentes du présent rapport sont connues sous la désignation de «services de gestion». Un tel groupe chargé de services de gestion, fortement appuyé par le chef du ministère ou de l'organisme à qui il doit rendre compte, est un élément essentiel de l'administration gouvernementale.

Dans bien des ministères, à l'heure actuelle, l'analyse des méthodes donne de piètres résultats parce que les spécialistes en cette matière sont répartis en de très petits groupes ici et là, sans appui ou sans direction de la part des hauts fonctionnaires. Dans certains cas, les directions chargées des finances et de l'exécution du travail ont chacune des équipes préposées aux méthodes et aux procédés de travail, qui rivalisent les unes avec les autres; dans d'autres cas, la direction des services administratifs est tenue de s'occuper des méthodes, tandis qu'une autre direction compte dans son effectif tous les spécialistes en évaluation du travail. Le travail accompli par une petite équipe, comme section au sein d'une direction ou d'une division d'un ministère, est habituellement restreint à des tâches d'urgence en vue de résoudre un problème pressant; la situation inférieure où se trouve l'équipe empêche de déterminer et de corriger la véritable source de difficultés. Une équipe de services de gestion devrait occuper dans la structure administrative d'un ministère une situation qui établisse que cette équipe n'est pas subordonnée au service de contrôle financier ou au service du personnel, mais que son rôle propre est de fournir un groupe distinct de services consultatifs spécialisés à tous les administrateurs du ministère.

L'effectif des équipes de services de gestion dépendra des besoins de chaque ministère. Tout en s'efforçant d'avoir toujours à sa disposition dans chaque ministère les compétences normalement requises, l'équipe des services de gestion devrait toujours pouvoir recourir, grâce au service que fournit le conseil du Trésor, à l'aide de spécialistes faisant partie de n'importe quel autre secteur du service public. Si le besoin d'une compétence spéciale se fait sentir, la Division des réformes administratives du conseil du Trésor ou un autre ministère devrait pouvoir y répondre. Les ministères et les organismes trop petits pour justifier la création d'une équipe de services de gestion pourraient être, contre paiement, desservis par un plus grand ministère.

L'équipe de services de gestion d'un ministère doit avoir comme premier objectif la réduction du prix de revient et l'amélioration de la qualité du service par le recours à des techniques administratives modernes qui ont fait leurs preuves. Les enquêtes et les rapports contribuent bien peu à la solution des problèmes si les recommandations restent lettre morte. L'équipe devrait signaler les occasions d'amélioration possible, imaginer de nouvelles méthodes, les perfectionner et faciliter leur mise en œuvre en formant les exécutants et en conseillant les chefs de groupe. Par-dessus tout, l'équipe doit encourager le recours à ses services et stimuler les administrateurs à tous les paliers du ministère à se servir de méthodes administratives récentes en démontrant comment le rendement en serait accru. Doté d'un statut approprié et placé dans des circonstances propices, ce genre d'équipe devrait permettre de réaliser des économies d'une valeur dix fois plus grande que le coût total de ce service ou même davantage.

Des économies d'un tel ordre exigent des spécialistes bien formés qui, de l'avis de vos commissaires, sont manifestement trop peu nombreux dans la fonction publique. Malheureusement, les compétences nécessaires sont assez rares au Canada et le gouvernement devrait, par conséquent, se lancer dans un vaste programme de formation afin d'avoir à sa disposition le personnel spécialisé dont il a besoin. Un programme de formation en matière de techniques administratives s'impose, non seulement pour fournir en nombre suffisant des spécialistes du calibre voulu, mais encore pour former les autorités et les rendre conscientes du besoin de méthodes rénovées et d'un meilleur rendement dans tous les secteurs du service public. Les techniciens ne seront pas de grande utilité si leur compétence est ignorée par les chefs de service du ministère qui les emploie. Si l'on ne réussit pas à endoctriner les administrateurs de la fonction publique dont la carrière s'est déroulée dans des organismes où ces méthodes sont pratiquement inconnues, toute tentative d'amélioration est compromise dès ses débuts. De plus, des techniques telles que l'entraînement

à la simplification du travail, dont l'effet se fait sentir partout dans un ministère, accroîtront considérablement l'efficacité des spécialistes préposés dans les ministères à l'analyse des méthodes.

Vos commissaires ont déclaré qu'on devrait accorder aux ministères et aux organismes le pouvoir de prendre des décisions dans plusieurs domaines qui, à l'heure actuelle, relèvent du conseil du Trésor. Cependant, il faut reconnaître que l'administration éprouve un besoin impérieux d'unité, d'uniformité et de respect de l'intérêt public; vos commissaires estiment que la réorganisation proposée du conseil du Trésor en trois divisions principales facilitera une gestion efficace des ministères. Tel que définis dans le présent rapport, le rôle de l'équipe centrale de services de gestion et des équipes proposées pour les ministères tend à la réalisation d'un objectif identique.

Pour en arriver à un service public véritablement unifié, les recommandations visant la réforme des services de gestion devraient s'étendre à tous les ministères et organismes. Vos commissaires ont noté, dans d'autres rapports, que certains organismes ont été dotés d'un statut particulier d'indépendance, par suite d'une décision du gouvernement en conformité de sa politique générale ou à cause de leur activité commerciale rentable, et assimilable à celle de l'entreprise privée. Nous ne croyons pas que nos recommandations doivent s'appliquer à ces organismes, mais en pratique ceux-ci auraient tout avantage à utiliser les services de gestion établis en conformité des propositions contenues dans le présent rapport.

7

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs recommandations sont implicitement comprises dans les propositions et commentaires que renferme le présent rapport. Vos commissaires, néanmoins, formulent cinq recommandations générales. Leur adoption permettrait de répondre aux besoins signalés dans ce rapport et de produire les avantages prévus.

SERVICES DE GESTION

La conduite efficace des affaires du pays exige la création immédiate d'équipes particulièrement compétentes en méthodes administratives, tant dans les organes centraux du gouvernement que dans les ministères, chargées d'assurer l'exécution efficace du travail par l'utilisation prudente de techniques administratives reconnues.

Nous recommandons donc:

1 La création d'une Division des réformes administratives au service du conseil du Trésor, qui sera responsable de formuler les principes à la base des méthodes administratives, de stimuler l'amélioration des services dans les ministères et les organismes, et d'assurer la coordination des affaires interministérielles et d'intérêt commun.

2 La création, la consolidation et la réorganisation d'équipes de services de gestion au sein des ministères et des organismes en vue de la mise à exécution de programmes continus,

propres à accroître l'efficacité administrative sous la direction du sous-ministre ou du plus haut fonctionnaire.

DOCUMENTS

Il importe de formuler des principes directeurs pour contrôler la constitution, l'utilisation, la conservation et la destruction des documents publics, et pour assurer à la fois des méthodes administratives efficaces et économiques ainsi qu'une documentation appropriée au sujet des affaires du gouvernement. Normalement, ces principes devraient être promulgués par le conseil du Trésor, sur l'avis de sa Division des réformes administratives dont l'établissement a été proposé. Toutefois, un texte législatif est nécessaire, surtout en ce qui a trait à la manière de disposer des archives ou dossiers.

Nous recommandons donc: L'adoption de dispositions législatives répartissant les attributions en matière de documents publics et régissant la manière d'en disposer.

TRAITEMENT DES INFORMATIONS

Étant donné le coût et la capacité des ensembles électroniques, il est essentiel que, sauf dans les cas où les ministères particuliers pourront utiliser pleinement leurs propres installations, tout le traitement électronique des informations soit confié à un service commun.

Nous recommandons donc: L'établissement d'un centre de traitement électronique des informations à Ottawa et, au besoin, dans d'autres grandes villes.

ÉTUDES POUR L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

La révolution technique a pénétré jusque dans le travail de bureau, et l'administration doit tirer parti de toute innovation. Elle doit bien comprendre que dorénavant les méthodes sont en évolution constante et que l'ère des petits changements intermittents est dépassée. Voici une situation à laquelle l'administration se doit de faire face.

Nous recommandons donc: Que les progrès réalisés par la mise en œuvre de programmes de modernisation administrative soient soumis à un examen ininterrompu, et que la fonction publique fasse l'objet d'une enquête quinquennale ou décennale de la part d'un organisme indépendant de l'administration.

DEUXIÈME PARTIE

1

LA CORRESPONDANCE

1 La rédaction, le traitement et le classement de la correspondance se rangent de nos jours parmi les travaux les plus coûteux, en temps et en argent, d'une administration gouvernementale. Les fonctionnaires écrivent chaque année au moins cinquante millions de lettres et de mémoires, soit près d'un million de lettres par semaine ou trente mille lettres par heure de travail. Un tel volume de correspondance exige l'attention de spécialistes, et fort heureusement il existe aujourd'hui des techniques qui, pour peu qu'elles soient appliquées judicieusement, améliorent de façon sensible la qualité de la correspondance et en réduisent le coût considérablement.

2 Diverses méthodes ont été mises en œuvre pour étudier les pratiques suivies à l'égard de la correspondance dans l'administration fédérale:

- Analyse des réponses à un questionnaire distribué aux divers ministères et organismes.
- Entretiens avec les représentants de dix ministères et organismes.
- Étude de milliers de lettres et de mémoires.
- Étude des manuels et des directives portant sur la correspondance et la sténographie.
- Étude de rapports très utiles préparés par la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil à la suite d'études de la correspondance.

3 Le questionnaire a fourni des renseignements essentiels sur le volume de la correspondance et les pratiques suivies à cet égard; il a aussi permis de déterminer les secteurs où des recherches plus poussées pourraient être entreprises avec profit. Pour plusieurs raisons, les statistiques recueillies donnent du volume de la correspondance une évaluation inférieure à la réalité. Pour en arriver à une juste appréciation du nombre global de lettres produites, le nombre de sténos et de dactylos signalé par quatorze ministères a été comparé au nombre total qui figure dans les prévisions budgétaires; le facteur ainsi obtenu a ensuite été appliqué au volume de correspondance fourni par ces quatorze ministères. Le volume global de la correspondance produite annuellement se situe donc entre le minimum et le maximum qu'indique le tableau 1.

Tableau 1 — APERÇU DES VOLUMES DE CORRESPONDANCE DU GOUVERNEMENT CANADIEN

	Lettres dictées à une sténographe	*Lettres dictées à une enregistreuse*	*Lettres rédigées à la main*	*Lettres polycopiées*	*Lettres modèles*	*Totaux*
MINISTÈRES						
Volume déclaré dans le questionnaire	5,746,908	1,731,318	5,144,756	11,539,416	1,724,776	25,887,174
SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ORGANISMES						
Volume déclaré dans le questionnaire	597,108	215,208	343,800	1,142,664	201,756	2,500,536
VOLUME ÉTABLI PAR CALCUL	8,084,086	2,356,736	11,787,563	15,855,388	3,957,218	42,040,991
VOLUMES D'ENSEMBLE	14,428,102	4,303,262	17,276,119	28,537,468	5,883,750	70,428,701
POURCENTAGE DU VOLUME GLOBAL	21%	6%	24.5%	40.5%	8%	100%

4 Des enquêtes récentes sur le coût de la correspondance, entreprises par l'administration des États-Unis et par de grandes sociétés commerciales, ont établi les moyennes suivantes:

- Longueur d'une lettre — 175 mots
- Coût d'une lettre polycopiée — 15 cents
- Coût d'une lettre modèle — 25 cents
- Coût d'une lettre dictée à une enregistreuse — $1.50
- Coût d'une lettre dictée à une sténo — $1.75
- Coût d'une lettre rédigée à la main — plus de $1.75

Ces enquêtes ont permis de calculer le coût de la correspondance de l'administration fédérale. Ces estimations sont prudentes, puisqu'elles ne tiennent compte que du temps employé par celui qui dicte et par la sténographe, et non des frais accessoires d'expédition ou de classement.

5 Il est impossible de déterminer avec exactitude le coût global de la correspondance administrative, mais une évaluation approximative peut se faire en appliquant aux volumes produits le coût moyen de chaque genre de lettre. Selon cette méthode de calcul, les cinquante millions de lettres expédiées en une année coûtent environ cinquante millions de dollars. On comprendra que le coût varie selon les proportions de chaque genre de lettres: préparer plus de lettres polycopiées à quinze cents chacune et rédiger moins de lettres à la main à $1.75 peut modifier sensiblement le coût global.

QUALITÉ

6 La qualité de la correspondance varie passablement d'un ministère à un autre et d'une direction à une autre et reflète, semble-t-il, l'attitude des fonctionnaires. Le ministère des Travaux publics a publié une brochure qui énonce les règles d'une rédaction correcte, concise et claire; la qualité des lettres émanant de ce ministère s'en est ressentie.

7 Voici un exemple de jargon administratif du ministère de la Défense nationale, tiré d'une lettre (semblable à bien d'autres) qui a

fait l'objet d'un examen attentif au cours de l'enquête:

Relativement à votre examen de documents, au cours de la semaine du 6 au 10 novembre, et à vos propositions énoncées au cours de conversations avec le LC/P Admin. pendant l'examen, il appert à votre avis que certains de ces documents pourraient être gardés à la bibliothèque de l'AMCHQ plutôt que là où ils se trouvent présentement. Prière de nous informer si une décision a été prise à ce sujet. (69 mots)

Le même message aurait pu se lire ainsi:

Veuillez me dire si une décision a été prise au sujet de l'entreposage des documents à la bibliothèque de l'AMCHQ. (20 mots)

ou

Avez-vous décidé si nos documents pourront être gardés à la bibliothèque de l'AMCHQ? (14 mots)

8 Cinq millions de lettres de ce genre circulent probablement chaque année, tant à l'intérieur des services administratifs que parmi le public. Les conséquences d'un tel volume de correspondance inintelligible ne se mesurent pas, mais de toute évidence il en résulte des milliers d'appels téléphoniques, de lettres explicatives et de décisions erronées. En outre, de telles lettres laissent dans l'esprit du public l'impression que les fonctionnaires sont des gens pompeux, verbeux et cérémonieux.

LETTRES POLYCOPIÉES ET LETTRES MODÈLES

9 La lettre la moins coûteuse qui soit est la lettre polycopiée ou imprimée à l'avance. La lettre modèle n'est pas aussi répandue, encore que la plupart des rédacteurs de lettres y aient recours sans s'en rendre compte.

10 L'envoi d'une lettre polycopiée suppose tout au plus l'insertion d'une adresse et de quelques mots dans des espaces laissés en blanc sur une formule imprimée à l'avance et déjà disponible; la lettre peut être signée d'avance ou à l'envoi. Elle doit être numérotée pour en faciliter le choix, et le texte doit être disposé de façon à permettre l'utilisation de l'enveloppe à fenêtre et le pliage automatique. La lettre modèle peut être rédigée d'avance, mais on ne doit pas en faire plus de copies qu'il n'en faut pour les besoins courants; elle peut aussi consister en des paragraphes types rédigés d'avance et remis à une dactylo.

11 Les principaux avantages de ces deux genres de lettres sont les suivants:

- Elles ne sont composées qu'une seule fois.
- Elles épargnent le temps de la dictée.
- Elles éliminent ou réduisent le travail de transcription.
- Elles dispensent de classer les doubles, puisqu'il suffit d'annoter ou de marquer en conséquence la lettre à laquelle on répond.
- Elles éliminent ou réduisent le travail de revision.

12 Les lettres polycopiées et les lettres modèles utilisées dans les grands ministères représentent entre dix pour cent et soixante-quinze pour cent du volume global de la correspondance. On constate, même là où les fonctions à remplir sont similaires, des écarts considérables, comme le révèle le tableau 2. Il en est ainsi dans le secteur des achats où les variations passent de dix pour cent à soixante-cinq pour cent. Plusieurs ministères estiment qu'une bonne part du travail qui s'y fait est trop complexe et trop varié pour permettre l'emploi de lettres polycopiées ou de lettres modèles. Les exemples qui suivent montrent que ces cas ne sont pas si fréquents qu'on le suppose souvent.

13 Nous avons analysé la production de lettres d'un après-midi dans le service de transcription de la Direction de l'immigration au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Sur 208 lettres, 59 étaient des lettres courantes qui se répétaient et auxquelles on aurait facilement pu substituer des lettres polycopiées ou des lettres modèles.

Tableau 2—ÉTAT COMPARATIF DE L'EMPLOI DE LETTRES POLYCOPIÉES ET DE LETTRES MODÈLES DANS LES SERVICES DU PERSONNEL DE DIVERS MINISTÈRES ET ORGANISMES

(Note: Il est permis de présumer que les sujets de correspondance des services du personnel sont semblables.)

Organisme	*Volume annuel de la correspondance*	*Pourcentage de lettres polycopiées*	*Pourcentage de lettres modèles*
PLUS DE 12,000 LETTRES PAR ANNÉE			
Énergie atomique	13,200	23	*Minimum* 0
Société Radio-Canada—Toronto	15,600	42	17
Affaires extérieures	12,960	20	10
Défense nationale—Marine	60,000	*Minimum* 5	25
Armée	98,400	9	10
Aviation	12,720	5	10
Santé nationale et Bien-être social	89,520	*Maximum* 50	*Minimum* 0
Conseil national de recherches	40,800	35	*Maximum* 33
Nord canadien	21,600	38	12
Transports	20,400	12	5
MOINS DE 12,000 LETTRES PAR ANNÉE			
Commission des transports aériens	1,440	*Minimum* 2	*Minimum* 0
Société Radio-Canada—Montréal	10,200	10	24
Defence Construction (1951) Limited	4,320	6	5
Finances	1,920	3	2
Pêcheries	11,400	30	15
Travail	4,440	21	22
Mines et Relevés techniques	9,480	25	8
Travaux publics	8,400	17	3
Commerce	4,200	*Maximum* 30	5
Anciens combattants	6,600	22	*Maximum* 39

C'est une direction où le travail est tenu pour complexe.

14 Un dossier échantillon examiné au ministère de la Défense nationale a révélé qu'en une année environ 600 lettres dictées et dactylographiées une à une avaient trait au même sujet courant. La plupart de ces lettres auraient pu être remplacées par trois ou quatre lettres polycopiées qui auraient évité toute la dictée et une bonne part de la transcription.

15 Les fac-similés 1, 2 et 3 offrent quelques exemples de lettres polycopiées d'usage courant.

16 Plus de la moitié des lettres émanant de l'administration fédérale sont préparées une à une. Si seulement cinq pour cent de ces lettres étaient transformées en lettres imprimées à l'avance, l'économie qui en résulterait excéderait le million de dollars par année. Il suffirait de transformer un autre cinq pour cent des lettres rédigées une à une en lettres modèles approuvées et préparées à l'avance pour réaliser une autre économie d'un million de dollars.

LETTRES RÉDIGÉES À LA MAIN

17 Environ le quart de toute la correspondance de l'administration est rédigée à la

Fac-similé 1 LETTRE POLYCOPIÉE — MAUVAISE PRÉSENTATION

MINISTÈRE DES
AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Dans vos lettres, veuillez citer le nom
au complet et le numéro matricule.

Madame,
Mademoiselle,
Monsieur,

Votre demande a/Les circonstances entourant votre cas ont/fait l'objet d'une étude par l'Autorité régionale des allocations aux anciens combattants, et

Documents ci-joints:

APPEL

Vous avez le droit d'en appeler de la décision précitée auprès de la Commission des allocations aux anciens combattants, à Ottawa.

Si vous le voulez, vous pouvez vous présenter au Bureau de district du ministère des Affaires des anciens combattants, à l'adresse indiquée ci-dessus, ou écrire audit bureau afin d'exposer la raison pour laquelle vous n'acceptez pas la décision rendue.

Au lieu d'en appeler de cette décision directement ou personnellement auprès de l'Autorité régionale, vous pouvez, si vous le préférez, inscrire votre appel par l'intermédiaire du bureau local de la Légion canadienne ou de toute autre association d'anciens combattants qui est en mesure de donner un service de ce genre. A son tour, cette association présentera l'appel en votre nom à l'Autorité régionale, qui le soumettra à la Commission des allocations aux anciens combattants pour étude.

L'appel doit être interjeté dans les soixante jours qui suivent la réception de la présente lettre.

Votre tout dévoué,

pour l'Autorité régionale des
Allocations aux anciens combattants

Pièces jointes

WVA/CWA. 91 (FR.) (Rev. 4/62)

Introduction mal rédigée: il faut, dans chaque cas, biffer les mots qui ne s'appliquent pas, ce qui donne à la lettre une apparence négligée. On aurait dû écrire tout simplement: «L'administration régionale des allocations aux anciens combattants a étudié votre cas».

Mauvaise présentation: la lettre donnera souvent une impression d'éparpillement à cause des espaces laissés en blanc.

Il aurait fallu indiquer où insérer l'adresse et où plier la lettre, afin de permettre l'utilisation d'enveloppes à fenêtre.

Fac-similé 2 LETTRE POLYCOPIÉE — MAUVAISE PRÉSENTATION

POST OFFICE DEPARTMENT
ADMINISTRATION BRANCH

MINISTÈRE DES POSTES
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION

Your File
V/réf.

Our File
N/réf.

Ottawa 8, Ontario

M

Des preuves nous sont parvenues que vous utilisez la poste à des fins de loterie.

Les loteries sont illégales au Canada. La Loi et le Règlement des Postes prévoient l'interdiction de l'usage de la poste à toute personne ou maison utilisant le service postal canadien de quelque façon que ce soit à des fins de loteries, ou dont les nom et adresse servent à la réception d'articles de loterie.

Nous avons cru bon de vous signaler la chose, parce que si d'autres preuves nous parviennent que vous vous servez encore de la poste à des fins de loterie, il nous faudra vous en interdire l'usage.

Veuillez agréer mes meilleures salutations.

Directeur des Tarifs et
de la Classification

POST OFFICE DEPARTMENT
ADMINISTRATION BRANCH

MINISTÈRE DES POSTES
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION

Your File
V/réf.

Our File
N/réf.

Ottawa 8, Ontario

M

Nous avons la preuve que vous vous êtes servi de la poste pour expédier des objets relatifs à un concours de pronostics sportifs (sport pool) en Angleterre.

Il est interdit de se servir de la poste de quelque manière que ce soit pour fins du concours susmentionné. Aux termes de la Loi sur les postes, l'usage de nos services est retiré à quiconque s'en sert à cette fin.

Nous jugeons bon de porter ces choses à votre attention parce que s'il est prouvé plus tard que vous continuez à utiliser nos services pour fins de ce concours, nous nous verrons contraints de vous en retirer l'usage.

Veuillez agréer mes meilleures salutations.

Multiplicité inutile des lettres formules. Ces deux lettres traitent du même sujet et pourraient être fondues.

En outre: — Pas assez succinct
— Pas de numéro d'identification.

POST OFFICE DEPARTMENT
ADMINISTRATION BRANCH

MINISTÈRE DES POSTES
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION

Your File
V/réf.

Our File
N/réf.

OTTAWA 1, Ontario

Au Maître de poste,

J'attire votre attention sur la ou les erreurs suivantes dans votre envoi d'objets spéciaux:

1. ( ) L'étiquette 1 D.L. (g) n'a pas été utilisée pour faire l'envoi.
2. ( ) Les initiales du maître de poste ou du commis ne figurent pas à l'endroit voulu sur l'étiquette.
3. ( ) Le timbre à date du bureau n'a pas été apposé sur l'étiquette.
4. ( ) Le numéro du bordereau n'est pas indiqué sur l'étiquette.
5. ( ) Le paquet n'a pas été recommandé, bien que le contenu l'eût exigé (argent, boisson alcoolique).
6. ( ) La liste des objets recommandés n'a pas été insérée dans l'envoi recommandé.
7. ( ) Aucun mémoire n'accompagnait les objets présumés avoir trait à une loterie.
8. ( ) Le contenu du paquet a été mal compté et mal indiqué sur la formule.
9. ( ) Le contenu a été endommagé à cause d'un mauvais emballage.

Le Directeur de l'Administration

F.L. ($1\frac{1}{2}$)
U.M.O.

— *une présentation heureuse*
— les inscriptions à y apporter sont réduites au minimum et peuvent se faire à la main
— le numéro permet un repérage facile

main, c'est-à-dire de la façon généralement la moins efficace et la plus coûteuse. Pour justifier cette manière de procéder, on invoque en général les raisons suivantes:

- Le sujet traité est normalement trop technique pour être dicté à une sténographe ou à une enregistreuse.
- Écrire à la main permet de soigner la composition davantage.
- Les appareils ou les sténographes ne sont pas toujours disponibles.

18 Une raison moins fréquemment invoquée est que les fonctionnaires n'ont pas acquis l'habitude de dicter à des sténographes ou à des machines. Au ministère de la Défense nationale, on a admis tout simplement que le personnel n'avait pas été formé à ce genre de travail et avait pris très tôt, au cours des années passées dans des bureaux de moindre importance, l'habitude d'écrire les textes à la main.

19 Un relevé des exemples typiques démontre que probablement quatre-vingt pour cent des brouillons de lettre rédigés à la main auraient pu facilement être enregistrés; cette façon de procéder se serait vraisemblablement traduite par une économie de l'ordre d'un million de dollars, grâce à une utilisation plus intensive des enregistreuses et des sténographes.

MATÉRIEL

20 Bien des ministères n'ont pas suffisamment tenu compte des possibilités qu'offrait la mécanisation de la correspondance dans les bureaux régionaux. Les enquêtes faites par la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil ont confirmé que les frais élevés de correspondance notés dans les ministères sont attribuables à un emploi trop restreint d'équipement approprié. L'emploi judicieux de machines à écrire automatiques et ordinaires, d'enregistreuses et de machines de reproduction joue un rôle de premier plan dans la production économique de la correspondance.

21 Les principaux avantages qu'offre la machine à écrire automatique résident dans le fait qu'elle transcrit environ cent mots à la minute et ne requiert pas un opérateur à temps continu. Des cinquante-neuf ministères et organismes qui ont rempli le questionnaire, cinq seulement ont signalé qu'ils avaient recours à des machines à écrire automatiques d'un type quelconque. La Commission du service civil a estimé qu'une bonne proportion de la correspondance produite par sa section de la publicité et des examens pouvait se faire au moyen de paragraphes et de lettres modèles; en conséquence, elle a fait l'acquisition de machines automatiques. D'après les observations qui ont été faites, il existe de semblables possibilités aux ministères de l'Agriculture et du Revenu national où la correspondance comporte un nombre suffisant de paragraphes et de lettres qui se répètent.

22 On n'a pas incité les ministères à acheter des enregistreuses, et là où il y en a à la disposition du personnel, il semble qu'on ait montré peu d'empressement à s'en servir. Des cinquante-neuf ministères et organismes qui ont répondu au questionnaire, cinq n'utilisaient aucune enregistreuse et six n'en avaient qu'une seule. La liste suivante donne une idée de l'écart noté sous ce rapport dans cinq ministères importants:

Postes	—403	appareils
Anciens combattants	— 22	»
Douanes et accise	— 33	»
Défense nationale	—120	»
Citoyenneté et Immigration	—146	»

Selon les réponses au questionnaire, la proportion des lettres produites à l'aide d'enregistreuses est beaucoup plus élevée aux ministères des Postes et de la Citoyenneté et de l'Immigration que dans tous les autres.

23 La plupart des ministères où nous avons fait enquête ont des appareils de reproduction et en font bon usage. Toutefois, l'absence de ces appareils dans certains centres sténographiques rend nécessaire la transcription de copies à la machine à écrire plutôt que par des appareils de reproduction peu coûteux qu'on trouve présentement dans le commerce.

CENTRES DE STÉNOGRAPHIE ET DE TRANSCRIPTION

24 Bien que les centres de transcription et de sténographie soient nombreux, on constate entre ceux-ci des écarts considérables quant à la qualité du service et quant au rendement. L'étude a révélé qu'on manifeste de moins en moins d'empressement à recourir aux services de centres comme ceux-là. On donne diverses raisons, dont les suivantes:

- Le sujet étant technique, il exige une sténographe qui en ait l'habitude.
- Le service de ces bureaux laisse à désirer; on n'y établit pas de listes de priorité, ce qui très souvent oblige l'usager à réorganiser son travail.
- La qualité du travail de ces bureaux est habituellement faible.
- Le fait d'avoir une secrétaire ou une sténographe particulière confère un certain prestige.
- Une secrétaire ou une sténographe particulière qui a l'habitude de son travail compose des lettres avec un minimum de surveillance.

Ces considérations ne valent que si les bureaux en question adoptent des façons de dicter désuètes, sont mal administrés et fonctionnent d'après des normes de productivité trop basses; elles ne valent enfin que si la formation qu'on y donne est insuffisante.

25 Le ministère des Postes est doté d'un bon service central, qui transcrit de soixante-quinze pour cent à quatre-vingts pour cent de la correspondance de l'administration centrale du ministère. La qualité de travail et le service sont bons et les sténographes qui occupent les postes les plus bas dans l'échelle de classement atteignent une moyenne de 825 lignes par jour. Par contre, une étude des services de transcription et de dactylographie du ministère de la Production de défense, faite en juillet 1961 par la Division de l'analyse de gestion de la Commission du service civil, a révélé ce qui suit:

- La production moyenne et quotidienne du centre de sténographie et de dactylographie est de 461 lignes par personne, et celle des autres sténos et dactylos s'établit à 245 lignes par jour seulement.
- Les vingt-deux enregistreuses dont dispose ce ministère servent en moyenne cinq minutes par jour.
- Douze mille lignes par jour sont transcrites à partir de textes manuscrits.

INSTRUCTIONS

26 Vingt-quatre publications distinctes de l'administration renferment des instructions sur la forme, le style, la façon de commencer et de conclure, de dater et de disposer une lettre, ainsi que des conseils sur les mots qui présentent des difficultés, sur la ponctuation et sur la grammaire. La plupart de ces ouvrages sont destinés aux sténos et aux dactylos; il existe peu d'instructions à l'usage des rédacteurs de lettres. Les deux manuels rédigés en collaboration, le *Canadian Government Style Manual* et le Manuel de bureau du service civil, sont avant tout conçus pour des groupes particuliers de préposés à la transcription de lettres et rapports du gouvernement, de rédacteurs et d'éditeurs de rapports, bulletins, circulaires et autres publications des ministères.

27 Tout utiles que soient les guides et manuels qui existent présentement, ils ne sont pas suffisamment complets pour engendrer les meilleures pratiques en matière de style

épistolaire ni les techniques de production les plus économiques. La multiplicité des manuels et des instructions oblige les employés qui passent d'un service à un autre à se familiariser avec de nouvelles normes et de nouvelles pratiques. Il n'y a pas lieu de répéter les renseignements que chacun peut trouver dans les manuels reconnus et dans les deux publications dont nous venons de parler. Toutefois, des directives plus poussées s'imposent sur la manière de concevoir et de dicter une lettre, sur l'utilisation d'enregistreuses, de lettres polycopiées, de lettres modèles et de machines à écrire automatiques.

CONCLUSION

28 Peu de gens sont au courant du volume et du coût de la correspondance, ainsi que des avantages possibles que présente, tant pour le gouvernement que pour le public, une réforme de cette fonction. Le public qui reçoit les lettres bénéficierait d'une correspondance mieux faite, et le gouvernement de meilleures méthodes de communication; peut-être aussi réaliserait-il des économies de l'ordre de cinq millions de dollars par année. Toute tentative d'amélioration sous ce rapport ne peut que produire de bons résultats. Le questionnaire qui porte sur ce sujet et qui a été préparé par vos commissaires, a révélé des faits qu'ignorait jusqu'ici la direction des ministères et a provoqué des améliorations. Toutefois, seule une lutte organisée contre les pratiques coûteuses et désuètes permettra de réaliser pleinement les améliorations et les économies possibles.

2

LES FORMULES

1 Dans toute administration commerciale ou gouvernementale, les formules sont des outils indispensables à la consignation, l'analyse, la transmission et la conservation de renseignements. La gestion des formules doit se préoccuper de leur conception, de l'utilisation qui en est faite et de la façon dont on en dispose, puisque ce sont là autant de facteurs essentiels dont il faut tenir compte si on veut tirer le meilleur parti du prix de revient du travail de bureau; c'est donc une fonction qui dépasse de beaucoup la présentation des formules ou la vérification des achats et impressions de formules nouvelles.

2 Au cours de son enquête sur les formules dans le service public du Canada, la Commission a étudié dans dix-sept ministères et organismes les méthodes de vérification des formules, ainsi que le travail qu'accomplissent dans ce domaine le conseil du Trésor, l'Office des normes du gouvernement canadien et le Département des impressions et de la papeterie publiques. Dès le début, il est devenu manifeste que les expressions «gestion des formules» et «vérification des formules» n'avaient pas le même sens dans tous les services. Les définitions suivantes ont donc été adoptées:

- La vérification des formules vise l'identification, l'autorisation, la présentation, le stockage et la distribution des formules.
- La présentation des formules, qui est un aspect de leur vérification, se rattache aux caractéristiques matérielles de la formule, à son apparence et aux indications typographiques à fournir à l'imprimeur.
- Par gestion des formules, on entend l'utilisation ordonnée des moyens de vérification dans le cadre d'une revision méthodique des formules et des procédés.

3 En 1961–1962, au moins cinq millions et demi de dollars ont été affectés à l'impression des formules de l'administration fédérale: entêtes de lettres, enveloppes, cartes perforées, formules d'une page, formules en liasse, formules en rouleau continu, chèques, etc. qui servent à consigner, constater, organiser, transmettre et conserver des informations. Comme il existe peu d'inventaires, on ne connaît pas le nombre exact de ces formules; cependant, on estime que plus de 100,000 for-

mules sont en usage dans les services administratifs fédéraux.

4 Les unités où la Commission a fait enquête contrôlent plus de 21,000 formules différentes. D'après les préposés à la vérification, le nombre des autres formules non assujetties à leur droit de regard varie entre 100 à la Division des douanes et de l'accise et 40,000 au ministère de la Défense nationale.

5 Les ministères ne se rendent pas compte facilement que le coût d'impression des formules est minime en comparaison avec les frais qu'entraînent les autres opérations connexes. Selon un mémoire de l'*Institute of Continuous Forms Manufacturers*, groupement qui représente les trois quarts des établissements où l'on fabrique au Canada des formules de bureau, le coût du travail qu'implique l'usage des formules est de dix à cinquante fois plus élevé que le coût d'impression. Les méthodes de vérification des ministères et organismes visent surtout la présentation et l'obtention des formules, et le contrôle de la conservation des stocks. On néglige en général l'analyse des méthodes: l'utilité d'une formule déjà imprimée est rarement évaluée de nouveau, de façon périodique; lorsque les approvisionnements baissent, on demande simplement une réimpression.

VÉRIFICATION CENTRALE

6 La vérification centrale des formules relève des organismes suivants: le conseil du Trésor, l'Office des normes du gouvernement canadien et le Département des impressions et de la papeterie publiques.

7 Le conseil du Trésor a un droit de regard sur les formules en raison de la disposition suivante de la Loi sur l'administration financière:

> 7. Le conseil du Trésor peut édicter des règlements
> *a*) concernant la perception, la gestion et l'administration des deniers publics et leur comptabilité. . .

En fonction de ce pouvoir général, et conscient de l'importance que prend la gestion des formules, le conseil du Trésor a décrété, dans la directive nº 536430 du 24 septembre 1958, ce qui suit:

- Des programmes de vérification des formules doivent être entrepris dans tous les ministères.
- Des préposés à la vérification des formules doivent être désignés dans tous les ministères.
- Des rapports doivent être présentés, exposant en détail les programmes actuels ou projetés.

La directive visait l'établissement éventuel d'un programme continu de revision ordonnée et périodique de toutes les formules et des opérations connexes. Pour les études concernant les façons de procéder, la directive invitait les ministères à recourir aux bons offices du groupe Organisation et méthodes, désigné maintenant sous le nom de Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil.

8 Cette première initiative du conseil du Trésor était à l'abri de toute critique. Toutefois, une étude des quarante rapports soumis au conseil du Trésor sur cette question révèle que, des vingt et un grands ministères qui ont institué une certaine vérification centrale des demandes d'impression, neuf seulement l'ont fait en y associant d'assez près leur service d'analyse des procédés. La réaction des ministères, au cours des trois dernières années, à cette initiative du conseil du Trésor démontre que la portée réelle de la vérification des formules n'a pas été comprise et que les intentions du Conseil n'ont pas été mises en œuvre.

9 Le conseil du Trésor étudie présentement les demandes de formules à caractéristiques particulières, telles que les formules en rouleau continu ou les formules en liasse avec

feuilles de carbone, afin de déterminer si cette dépense est nécessaire. Cette étude, qui permet d'écarter un grand nombre de demandes, est faite avec un grand souci d'objectivité et les requêtes bien fondées reçoivent un accueil favorable. Mais très souvent, en soumettant leurs demandes, les ministères omettent de signaler les projets soigneusement conçus qui ont donné naissance à ces demandes.

10 Le conseil du Trésor passe périodiquement en revue les formules qu'utilise chaque ministère. Toutefois, à en juger par un cas typique dont des membres du personnel de la Commission ont été témoins, il est futile de tenter même d'examiner des formules hors du contexte où elles doivent servir. Dans ce cas particulier, les représentants du ministère ont pu discuter des vérifications de stock, des achats et des défauts de présentation les plus manifestes; ils ont affiché moins de compétence lorsqu'il s'est agi d'expliquer l'objet des formules ainsi que la façon de les utiliser et d'en disposer.

11 La Loi sur le Conseil de recherches autorise le Conseil national de recherches à

> 13. *c*) entreprendre de toute manière qui peut paraître opportune
> (v) . . . la détermination des types de qualités des . . . fournitures utilisées dans les diverses divisions du service de l'État.

Le Conseil national de recherches exerce son autorité par l'entremise de l'Office des normes du gouvernement canadien, qui est en conséquence intéressé à l'établissement de normes applicables aux formules. L'Office est dirigé par le président du Conseil et comprend vingt-cinq chefs permanents de ministères et d'organismes du gouvernement. Le Conseil assure le personnel de coordination et les commis de bureaux, tant à l'Office qu'aux nombreux sous-comités.

12 Le comité des formules, un des soixante-douze comités de l'Office, s'occupe avec ses quatre sous-comités des enveloppes, des en-têtes de lettres et autres choses de ce genre, des formules d'usage courant et de celles qui circulent entre les ministères. L'efficacité de ces comités qui semblent fonctionner avec souplesse est pourtant gênée par des méthodes encombrantes. Voici, à titre d'exemple, les phases successives par lesquelles doit passer une demande:

- La proposition d'un membre est soumise au sous-comité.
- Le sous-comité nomme un jury qui en fera l'étude.
- Le jury soumet ses recommandations au sous-comité.
- Si le sous-comité est d'accord, la proposition est renvoyée au comité principal qui en est saisi.
- Ce dernier vote en utilisant des formules de scrutin que distribue le secrétaire.
- Le résultat du scrutin est transmis à l'Office des normes du gouvernement canadien (palier du sous-ministre ou de son délégué)
- L'Office vote au moyen de formules de scrutin.
- Si les votes défavorables sont peu nombreux, le secrétaire de l'Office peut tenter de susciter un changement d'attitude.
- Si la proposition est adoptée, le conseil du Trésor reçoit le résultat du scrutin ainsi que des spécimens de formules.
- Le conseil du Trésor adresse une circulaire à tous les ministères, les enjoignant d'adopter la norme approuvée.

13 Les normes applicables, par exemple, aux balais de jonc, aux émulsions d'asphalte et au mastic servant au raccordement des tuyaux d'égoût sont établies à la suite de tests et sur l'assentiment de quelques fonctionnaires seulement. Tandis qu'il faut, pour arrêter une formule normale, étudier le fonctionnement de chaque ministère et, comme tous les ministères ne possèdent pas un

groupe chargé d'analyser les méthodes, cela suppose un travail de liaison considérable et une enquête fort étendue.

14 Contrairement à plusieurs autres comités de l'Office des normes, le comité des formules ne compte parmi ses membres aucun analyste capable d'en diriger les études; les recherches sont faites par des membres qui consentent à faire partie du jury et qui par conséquent restreignent leur étude à des formules simples (étiquettes, en-têtes de lettres et documents expédiés par avion) ne nécessitant qu'un minimum de renseignements.

15 En juin 1954, la directive nº 1954–15 du conseil du Trésor stipulait que les détails complets des formules nouvelles ou revisées devraient être soumis au Département des impressions et de la papeterie publiques qui les étudierait et donnerait son avis sur les caractéristiques matérielles des formules et sur leur coût de production. Pour deux raisons, le coordonnateur des formules de bureau de ce département est devenu depuis lors une autorité en modèles de formules: d'abord, il reçoit l'appui du conseil du Trésor et, en second lieu, sa compétence et ses avis judicieux commandent le respect. Le coordonnateur a établi un index pratique qui comprend à l'heure actuelle de 2,000 à 3,000 formules de bureau utilisées dans les ministères. Plusieurs ministères s'en sont inspirés pour dresser des index semblables. Le coordonnateur met au point et arrête les détails d'impression de plus de 1,200 formules par année et étudie plus de 6,700 demandes qui entraînent des frais d'impression de plus d'un million et demi de dollars.

16 Ce qui précède démontre qu'au cours des dernières années on a sérieusement tenté d'améliorer les formules de l'administration fédérale. Les facteurs suivants expliquent qu'il existe encore des modèles fautifs:

- Les dessinateurs de formules dans les ministères ne possèdent pas la formation voulue.
- La préparation des mémoires qui décrivent les nouvelles formules laisse à désirer.
- Le délai que les ministères accordent au coordonnateur des formules pour l'étude qu'il doit en faire est insuffisant.
- Le bureau du coordonnateur des formules ne dispose pas d'assez de temps pour revoir toutes les formules.

La solution du problème réside avant tout dans une formation plus poussée des dessinateurs de formules.

17 Même si le coordonnateur des formules n'est strictement chargé que de la présentation et de l'impression des formules, dans la pratique son bureau favorise activement l'étude de méthodes efficaces, avant que ne soit faite la demande de création des formules. En septembre 1961, le coordonnateur a proposé que des cours sur la gestion des formules soient tenus dès le début de 1962. L'imprimeur de la Reine et la Commission du service civil ont approuvé en principe cette proposition.

AUTORITÉ DU MINISTÈRE

18 Dans bien des ministères, comme dans celui des Travaux publics, le service de vérification des formules n'a aucune autorité sur les formules conçues en dehors du bureau central; or c'est surtout dans les bureaux régionaux qu'on utilise la plus grande partie des formules. Ainsi le préposé à la vérification des formules ne peut bien souvent étudier que quinze pour cent des formules du ministère. Seuls le Bureau fédéral de la statistique, l'Office national du film et le Département des impressions et de la papeterie publiques ont des préposés aux formules qui estiment avoir bien en main toutes les formules de leurs services respectifs.

19 En réponse à la directive du conseil du Trésor (1958), le titre de «préposé à la vérification des formules» a été largement décer-

né, souvent à des personnes qui avaient peu des qualités nécessaires pour le porter. De toute évidence, le conseil du Trésor n'avait pas simplement l'intention de conférer un nouveau titre aux préposés à la vérification des approvisionnements en papeterie ou aux dessinateurs de formules, qui transposent une vague esquisse en un tracé précis en supposant qu'un analyste a déjà établi la nécessité de la formule. La désinvolture et le manque de logique avec lesquels le titre de «préposé à la vérification des formules» est attribué indiquent à quel point on s'est mépris sur le sens véritable de la vérification des formules.

20 L'attitude typique des préposés à la vérification des formules dans les ministères consiste trop souvent à s'assurer que le parrain d'une formule n'envisage pas de la modifier avant le renouvellement de la commande. Aucun ministère n'a prévu l'étude périodique de toutes les formules et méthodes, et comme on fait réimprimer les formules de deux à quatre fois par année, le processus de renouvellement des commandes se répète des centaines de fois à seule fin de prouver que peu de changements s'imposent. Quand une modification importante est requise, le préposé aux formules fait parfois des prodiges de vitesse pour qu'un nouveau projet de formule passe par les formalités d'approbation et d'achat avant que les approvisionnements de l'ancienne formule ne soient complètement épuisés.

21 Il existe diverses méthodes d'identification des formules. Le ministère de l'Agriculture appose un numéro qui indique la direction ou la division où les formules sont le plus fréquemment utilisées. Les douanes et l'accise utilisent un préfixe pour cataloguer chaque catégorie de formules. Le bureau fédéral de la statistique insère dans le numéro des chiffres qui rattachent directement la formule à un centre du prix de revient. La Commission d'assurance-chômage se sert de lettres afin de faciliter l'insertion des formules nouvelles dans le catalogue. Un fichier général groupe toutes les formules d'un ministère selon l'utilisation qui en est faite ou selon le sujet traité; par exemple, toutes les formules relatives aux commandes sont groupées ensemble, comme le sont celles qui servent à établir la priorité des tâches ou à en déterminer le coût. Ainsi, lorsqu'un analyste entreprend une étude des formules, le fichier constitue une source précieuse de renseignements. En outre, si un service réclame l'établissement d'une nouvelle formule, il suffit de consulter rapidement le fichier pour savoir s'il existe déjà une formule appropriée. Les ministères des Transports et des Travaux publics, la Direction des affaires indiennes, la Direction de l'immigration et la Division des douanes et de l'accise établissent présentement des fichiers généraux; tous les ministères auraient avantage à utiliser de tels fichiers qui faciliteraient l'analyse des méthodes.

22 On a reconnu dans quelques ministères et organismes que les formules, comme les demandes d'exécution de travail, incitent à l'action. On a reconnu aussi que les formules non officielles, non numérotées, non vérifiées ou «clandestines» peuvent être illégales. Aux douanes et accise, par exemple, moins de dix pour cent des formules n'ont pas été autorisées, tandis qu'au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, où il n'existe aucun programme de gestion des formules, seulement dix pour cent des formules sont déposés chez le préposé à la vérification des formules. Le numéro de la formule, tout comme la signature qui apparaît sur un ordre approuvant l'exécution d'une tâche, doit constituer l'autorisation officielle de la formule et du procédé en cause.

23 Il n'existe pour l'ensemble de l'administration fédérale aucune donnée précise sur le coût des formules. Ni le conseil du Trésor ni le Département des impressions et de la papeterie publiques ne connaissent le coût annuel des formules, coût que la plupart des ministères considèrent comme l'un des faux-frais compris sous la rubrique «papeterie,

publications, location de matériel, etc.» Cependant certains ministères tiennent compte du coût des demandes d'achat; il est ainsi possible d'établir le coût des formules. Ainsi le ministère des Affaires des anciens combattants et la Division de l'impôt du ministère du Revenu national obtiennent des prix à l'occasion de chaque demande d'achat, y compris les demandes qu'ils adressent à leur propre service d'impression. Ainsi il a été possible d'estimer avec plus de précision les montants attribués au cours des dernières années à l'impression des formules. Par contre, plusieurs ministères qui ne conservent aucune donnée sur le coût des formules ne peuvent fournir qu'une très vague estimation de ce qu'ils dépensent à cet égard d'année en année.

24 Les vérifications d'inventaire se font de diverses façons: dans certains cas, elles n'existent même pas; dans d'autres, elles sont faites avec une précision excessivement méticuleuse. Prenons le cas des douanes et de l'accise qui illustre bien à quel point cette vérification doit être adaptée au genre de formule. Avant le mois d'avril 1961, le ministère appliquait à toutes ses formules la même méthode de vérification détaillée: les formules d'une seule page qui, faciles à imprimer, étaient produites par un service de l'imprimeur de la Reine, dans un bureau voisin, au coût de deux dollars le mille, étaient vérifiées avec le même soin que des formules en rouleau continu coûtant cinquante dollars le mille et exigeant un délai de livraison de seize semaines. A l'heure actuelle, les formules simples font l'objet d'une vérification sommaire par un magasinier; seules les formules particulières sont soumises à une vérification détaillée.

25 Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration utilise pour le renouvellement des commandes des cartes à tranche visible sur lesquelles sont inscrits les détails concernant les formules et articles de papeterie, la consommation qui en est faite, le renouvellement des commandes et les livraisons. Quand vient le moment de renouveler la commande, une formule de vérification de la réimpression portant le numéro C & I—58 est remplie en double et envoyée avec deux exemplaires de la formule commandée au service approprié de la Direction de l'immigration. Ce ministère prépare annuellement entre 1,500 et 2,000 demandes du genre, mais seulement 139 revisions de formules ont été faites en 1960. Par conséquent, au moins quatre-vingt-dix pour cent des demandes de réimpression sont examinés sans que des modifications soient apportées. Aux Affaires des anciens combattants, la proportion des revisions s'est établie à 100 sur 4,000 réimpressions; aux douanes et accise, à 165 sur 600; mais à l'Agriculture cette proportion a atteint le chiffre de 575 revisions de formules sur 625. Une autre façon de procéder, lorsqu'il s'agit simplement de renouveler les stocks, consiste à utiliser la formule de demande de renouvellement dont n'est pas saisi le service de vérification des formules; une telle méthode réduirait les frais et attirerait l'attention sur les modifications requises.

26 Dans le cas de formules d'une seule page, les quantités spécifiées dans les commandes de réimpression varient entre des approvisionnements de trois mois aux Affaires des anciens combattants et des stocks de douze mois aux Affaires extérieures et au Commerce. Quant aux formules spéciales, la durée des approvisionnements s'étend de six mois aux Travaux publics à vingt-quatre mois à l'Agriculture. A la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, le service de vérification des formules a éliminé le stockage au bureau central en priant les imprimeurs d'expédier les formules directement à chaque bureau régional. La Division de l'impôt a mis au point un mode d'approvisionnement digne de mention: en tenant compte des variations saisonnières constatées dans le rythme d'utilisation, le préposé à la vérification des formules a dressé pour chaque formule un

programme prévoyant les dates de renouvellement annuel des commandes. Avant la date de renouvellement, la formule est soumise aux bureaux régionaux qui indiquent s'ils ont besoin de nouveaux approvisionnements. C'est une façon de procéder simple et courante, qui ne nécessite aucune initiative nouvelle et qui dispense de préparer des demandes d'approvisionnement selon les besoins du moment.

CONCLUSION

27 Les avantages qui découlent d'une gestion judicieuse des formules ne s'obtiennent pas en comprimant au hasard les frais d'écriture. Le succès d'un programme d'action en matière de formules ne doit pas se mesurer à la réduction des frais d'impression; le temps employé à remplir les formules est davantage susceptible de permettre des économies. La gestion des formules, dans le cadre d'un vaste programme conçu pour améliorer les méthodes de travail de bureau, peut à la fois réduire le coût de l'administration et relever l'efficacité du service.

28 La Division des réformes administratives du conseil du Trésor, dont l'établissement a été proposé, devra encourager la mise au point dans les ministères et les organismes de programmes tendant à une meilleure gestion des formules. Un programme de ce genre devrait comprendre:

- La création de nouvelles techniques et l'acquisition d'un matériel nouveau pour le chiffrage, l'inventaire, l'emmagasinage, l'établissement du prix de revient et le paiement des comptes; la formation d'un personnel pour l'application de ces nouvelles techniques.
- Des recherches sur l'impression et la présentation des formules et le maintien de dossiers concernant les formules à caractéristiques particulières.
- L'intégration des programmes de vérification des formules dans les services consultatifs de gestion des ministères.
- La mise au point de méthodes simplifiées de détermination du coût de production et de distribution des formules.

29 Grâce aux avis que donnera à ce sujet le conseil du Trésor, et grâce à la coordination qu'il fera des initiatives des divers ministères, ceux-ci et les autres organismes auront l'appui et l'aide qu'il leur faut. Il en résultera d'une part des formules améliorées et des méthodes plus rationnelles, et d'autre part, moins de documents à établir, à traiter et à conserver et, partant, moins d'écritures et moins d'erreurs d'écritures.

3

LES DIRECTIVES

1 Les «directives» sont les instructions de service, les manuels de règles, les renvois aux lois, à leurs règlements et à leur interprétation, etc. qu'on distribue au sein d'un organisme pour la gouverne du personnel. Vos commissaires ont étudié les directives administratives—à l'exclusion des publications techniques spécialisées—de treize ministères et d'une société de la Couronne qui employaient ensemble plus de la moitié des fonctionnaires.

2 Afin de juger de la valeur des méthodes présentement suivies dans l'établissement des directives, on a cherché à obtenir réponse aux questions suivantes:

- Les programmes d'action, les méthodes, les instructions et les règlements sont-ils transmis simplement et directement par l'autorité appropriée?
- Les directives sont-elles complètes et les sujets sont-ils groupés de façon à faciliter la consultation?
- Les directives peuvent-elles facilement et rapidement être tenues à jour au fur et à mesure que paraissent les revisions?
- La documentation est-elle distribuée seulement à ceux qui doivent connaître le sujet traité?
- Les usagers peuvent-ils s'assurer qu'ils ont en main toutes les directives et toutes les revisions d'actualité?
- Existe-t-il un programme de revue périodique qui permette de constater si les instructions sont comprises?
- Y a-t-il des normes de qualité, de style, de clarté et de forme? Tient-on suffisamment compte de l'économie et de la qualité dans le choix des méthodes de préparation et de reproduction?
- Le système est-il assez souple pour permettre des modifications et de l'expansion?

3 Aucun des ministères examinés ne confie à un même fonctionnaire ou à un groupe de fonctionnaires l'entière autorité sur la vérification et la coordination des directives. Quelques-uns, toutefois, ont un service chargé de préparer la copie définitive, d'attribuer des indicatifs numéraux et de coordonner les travaux d'impression; d'autres

désignent certaines personnes qui assument l'entière responsabilité d'une partie des tâches se rattachant aux directives. Les ministères s'en remettent généralement aux directions et aux divisions pour établir et distribuer les directives suivant leurs besoins respectifs. Ainsi le ministère de la Défense nationale a cinq façons différentes de procéder en matière de directives: une pour chacun des trois services, une pour le Conseil de recherches pour la défense, et une pour l'administration du personnel civil. Au total, il existe quarante jeux de directives contenues dans plus de trente volumes. Les questions d'intérêt commun relèvent d'un comité interarmes de coordination du programme d'action, et ces directives sont publiées dans les Règlements royaux. Il existe toutefois trois groupes de Règlements royaux qui requièrent trois séries d'opérations pour la préparation, l'impression et la distribution. Les Ordres de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation, qui constituent les principales publications d'ordre administratif et qui remplissent six gros volumes, développent les Règlements royaux et répètent une bonne part de ce qui s'y trouve. Dans l'armée, les communications administratives au niveau du corps d'armée sont réunies en douze séries de manuels qui reprennent ou expliquent de façon plus détaillée les Règlements royaux et les Ordres de l'Armée canadienne.

4 La présence dans les directives de renseignements apparemment contradictoires tend à amoindrir l'unité et l'efficacité. Le Conseil de recherches pour la défense a établi un ensemble de manuels administratifs, mais parce que ceux-ci n'ont pas été mis à jour, les chefs de division font circuler, sous forme de mémoires, des instructions distinctes qui l'emportent sur la plupart des instructions que renferment les manuels. Il en résulte que de larges tranches de ces manuels ne sont plus d'aucune utilité et qu'il faut en consulter plusieurs pour s'assurer d'avoir trouvé le bon renseignement. Les manuels administratifs sont en conséquence abandonnés et l'argent et le temps consacrés à leur préparation sont perdus.

5 Voici un exemple de répétition au sein d'un même secteur qu'a révélé une étude de la Division de l'analyse de la gestion qui relève de la Commission du service civil. Au sujet des absences sans permission dans l'Armée canadienne, on trouve les renvois suivants:

- Règlements royaux—onze instructions distinctes dans cinq sections différentes.
- Ordres de l'Armée canadienne—deux ordres distincts dans deux sections différentes.
- Manuels du service des magasins militaires de l'Armée canadienne, vol. 7—sept mentions dans la même section.
- Manuels des archives—sept mentions dans deux sections.
- Loi sur la défense nationale—trois mentions distinctes.

Il faut en conclure que les répétitions sont nombreuses ou que trente mentions différentes sont nécessaires pour épuiser le sujet des absences sans permission.

6 L'interprétation, l'explication et la nouvelle rédaction sans cesse reprises des lignes de conduite et des règlements rédigés dans le jargon administratif constituent un exemple de frais cachés qui augmentent le coût de l'administration. Le mémoire que l'Association du service civil du Canada a présenté à la présente Commission énonce clairement les faits:

> . . . dès leur publication, les directives sont interprétées dans des manuels à l'usage des services du personnel des divers ministères et, très souvent, dans les publications des ministères. Il en résulte des interprétations diverses et par conséquent des pratiques qui diffèrent et qui ne sont pas toujours conformes aux intentions premières. De nouveaux problèmes surgissent qui sont attribuables au fait que la mesure initiale et les interprétations subséquentes sont fréquemment rédigées dans une langue dont la clarté laisse à désirer.

En définitive, plusieurs surveillants de rang supérieur n'ont qu'une connaissance restreinte des règlements et des procédés appropriés, et leur seul recours est de remonter jusqu'à la source afin de déterminer quelle ligne de conduite ils doivent suivre et dans quelle voie engager leurs subordonnés.

Ce manque de renseignements nous a semblé tellement manifeste que nous avons jugé nécessaire de mettre au point, à l'usage de nos dirigeants et de nos membres, un manuel qui renferme un sommaire de plusieurs mesures intéressant les employés, sommaire auquel par la suite on a eu largement recours à tous les paliers de l'administration. A titre d'association de fonctionnaires, nous sommes heureux de rendre pareil service, mais nous croyons que c'est une tâche qui incombe à la direction d'abord.

En outre, les programmes et procédés courants applicables au personnel devraient être groupés dans un même manuel, rédigés dans une langue intelligible et distribués à ceux qui exercent les fonctions de surveillants. A notre avis, il est souhaitable aussi que les employés qui en font la demande aient facilement accès à cette documentation en toutes circonstances. Dans bien des cas, ce n'est pas la pratique suivie à l'heure actuelle.

7 Les données relatives au prix de revient des directives types que renferme le tableau 3 ne tiennent compte que des opérations matérielles telles que la reliure, le papier, l'impression et l'assemblage. Ces montants ne comprennent pas le temps consacré à la rédaction et à l'étude des sujets traités, même si les frais indirects qui en résultent l'emportent de beaucoup sur ce que coûte l'aspect matériel de la production. Ainsi la Société Radio-Canada a estimé que le nombre d'hommes-année requis pour recueillir les informations à insérer dans deux de ses dix séries de directives coûte environ $47,250, soit $10,000 de plus que le coût global de la production matérielle des dix séries. Les montants indiqués pour chaque ministère sont faits d'éléments différents à cause de l'impossibilité où se trouvaient certains mi-

Tableau 3—ÉCHANTILLONS DU COÛT DE SÉRIES DE DIRECTIVES TYPIQUES

(Coût des matériaux et frais d'impression seulement)

	Types ou séries de directives (nombre)	*Exemplaires distribués*	*Coût global de réalisation*	*Coût moyen d'un manuel ou d'un ensemble d'instructions*	*Coût d'entretien annuel*	*Pourcentage que représente le coût d'entretien annuel par rapport au coût de réalisation*
1. Agriculture (Manuel du personnel seulement)	1	745	$ 1,199	$ 1.61	$ 369	31%
2. Société Radio-Canada	10	5,183	39,277	7.58	3,907	10%
3. Défense nationale (Ordres de l'Armée canadienne seulement)	1	2,900	57,452	19.81	23,106	40%
4. Postes	21	111,009	184,215	1.66	67,593	37%
5. Travaux publics (Directives d'ordre administratif et technique seulement)	1	330	3,777	11.45	497	13%
6. Commission d'assurance-chômage	10	24,600	151,805	6.17	*84,534	56%
					$180,006	

*Étant donné le remplacement rapide des directives que reflète le coût élevé de l'entretien annuel, des procédés moins coûteux d'impression paraissent s'imposer.

nistères de fournir des estimations sûres des frais de distribution, de brochage, d'assemblage, etc. Toutefois, ces chiffres révèlent l'ampleur de cette activité et les frais annuels qu'elle entraîne.

8 La qualité de la reproduction dépend uniquement du procédé utilisé. Voici ceux qui sont le plus en usage:

- Composition au Varityper suivie de la préparation d'un cliché d'offset, puis reproduction.
- Composition au Justowriter (machine à écrire automatique) et préparation d'un cliché d'offset.
- Composition à la machine à écrire électrique ou ordinaire, directement sur les clichés d'offset.
- Composition du texte dactylographié en caractères d'imprimerie par un typographe et reproduction typographique, ou préparation de clichés d'offset.

9 Les procédés dits Varityper et Justowriter et la composition en caractères d'imprimerie offrent l'avantage d'une impression uniforme et de la justification (marges de droite rectiligne). Le procédé Varityper et les caractères d'imprimerie permettent en outre de varier la grosseur et la forme du caractère. La préparation du cliché au moyen de la machine à écrire est de loin la méthode la moins coûteuse: l'Aviation royale du Canada s'en sert d'ailleurs avec d'excellents résultats pour bon nombre de ses publications.

10 Il est souvent difficile de distinguer entre l'impression par le procédé Varityper et celle que donne la typographie; cette dernière est généralement plus dispendieuse étant donné les faibles quantités requises lorsqu'il s'agit de directives. Le ministère de la Défense nationale utilise la typographie dans une large mesure pour la publication de ses directives, notamment pour les Règlements royaux, les Ordres de l'Armée canadienne, les Ordres de service courant de l'Aviation et un grand nombre d'autres manuels et publications préparés à des fins de formation militaire. Bien d'autres ministères ont recours au Varityper et à la typographie pour leurs manuels; comme la distribution de ces manuels est limitée au ministère même, on peut se demander si cette présentation soignée est justifiée.

11 Lorsque le choix des reliures est laissé aux divisions ou aux directions, on constate, même au sein d'un même ministère, qu'elles sont de couleurs, de dimensions et de types fort variés. Presque toutes les sortes et toutes les grandeurs de reliures sont en usage dans l'administration. Faute de normes reconnues pour les reliures et les dimensions du papier, l'imprimeur de la Reine doit avoir en main des approvisionnements très variés, souvent pour n'en fournir que de faibles quantités, et doit tailler le papier aux dimensions désirées. Le tableau 4 fait voir les écarts de prix considérables qui existent pour divers genres de reliures.

12 D'une manière générale, on ne s'est pas suffisamment préoccupé des index, de l'unification et du groupement des sujets, de sorte qu'il est parfois difficile de trouver les sujets voulus. Dans au moins six des ministères étudiés, ou bien on n'émet que des circulaires à l'occasion, ou bien celles-ci s'ajoutent à des directives plus formelles. Ces circulaires qui font autorité modifient souvent d'autres directives, telles que des manuels, ou ont priorité sur ces dernières. Les index des circulaires de direction sont établis selon l'ordre chronologique, chaque circulaire portant un numéro d'ordre attribué au fur et à mesure de la publication, quel qu'en soit le sujet traité. Les symboles utilisés par la direction d'où émane une circulaire indiquent la fonction générale dont il est question.

13 Cette façon de procéder conduit à la création de recueils annuels de circulaires, établis sans aucun souci d'en faciliter la consultation. Souvent, le même sujet ou le même règlement apparaît dans dix ou douze en-

Tableau 4—ÉCHANTILLONS DU COÛT DE RELIURES TYPIQUES

Ministère ou organisme	*Genre de reliure*	*Dimensions*	*Coût*
Agriculture	3 anneaux—souple, vinyl	8½ sur 11	$ .75
Société Radio-Canada			
a) Manuel de gestion	3 tiges à rallonges fabricoid	8½ sur 11	5.60
b) Manuel des normes de bureau	3 anneaux—couverture rigide—matière plastique	8½ sur 11	4.01
Postes—Tous les manuels	22 anneaux—souple	8½ sur 11	.88
Travaux publics	Accopress	8½ sur 14	.60
Commission d'assurance-chômage			
a) Ancien modèle	4 tiges—couverture rigide	6½ sur 9¾	2.35
b) Nouveau modèle	couverture à 4 trous—rigide—tiges fendues	6½ sur 9¾	4.25
Défense nationale			
a) Ordres de l'Armée canadienne	4 tiges enclenchées—couverture rigide	7¼ sur 10	2.50
b) Ordres généraux (Marine)	4 tiges enclenchées—couverture rigide	7¼ sur 10	
Conseil de recherches pour la défense	16 anneaux—couverture rigide	7¼ sur 10	3.50

droits différents, à travers une accumulation de circulaires dont certaines remontent jusqu'à cinq ans.

14 Sauf à la Société Radio-Canada, on néglige en général de revoir les méthodes en usage. Les techniques de vérification de la gestion peuvent révéler si les directives sont acceptées et suivies, s'il existe des difficultés d'application, s'il est possible ou nécessaire de les améliorer et si les recueils sont bien tenus à jour. Les rédacteurs de directives sont souvent éloignés du théâtre des travaux et ne tiennent pas suffisamment compte des problèmes locaux. Même si on invite le personnel des bureaux régionaux à faire ses commentaires, bien des employés évitent de signaler des difficultés de crainte d'être considérés comme incompétents.

15 La plupart des ministères examinés dressent leur liste de distribution des directives en n'y insérant que les noms de ceux qui doivent être informés de leur contenu. La diffusion qu'on en fait demeure néanmoins excessive, parce qu'en général l'on ne sait pas placer ces recueils de directives en des endroits judicieusement choisis, à la portée des employés. Presque toujours, des personnes occupant des pièces voisines reçoivent des exemplaires qu'il leur faut maintenir à jour. Nulle part n'a-t-on constaté durant l'enquête qu'on faisait circuler une directive parmi les employés d'un même secteur, en les invitant à y apposer leur signature après l'avoir lue et comprise, pour la placer ensuite en liasse dans un endroit où tous les intéressés pourraient la consulter.

16 Une méthode simple et efficace réduirait les frais de rédaction, de reproduction et de distribution des directives. Ainsi, il n'y a pas lieu, semble-t-il, de continuer à préparer et tenir à jour les quelque trente manuels qui sont présentement à l'usage du personnel. Un seul manuel bien fait dans lequel on pourrait insérer les instructions du ministère à titre de supplément devrait suffire. En normalisant la production, on permettrait au Département des impressions et de la papeterie publiques d'acheter et de garder en magasin des quantités plus considérables d'articles moins variés et d'utiliser des procédés d'impression plus économiques.

17 Des directives claires, concises et présentées de façon uniforme simplifient l'administration et relèvent le moral et l'efficacité tout en réduisant les frais.

4

LE COURRIER

1 La gestion du courrier comprend:

- La réception, le tri, le dépouillement, l'acheminement, la vérification et la distribution du courrier qui arrive.
- La cueillette, la préparation et l'expédition du courrier sortant.

2 Les circonstances dont dépend le service du courrier varient sensiblement. Le volume est ce qui importe le plus; mais le degré de centralisation des installations pour le maniement du courrier, l'organisation des salles des dossiers et la distribution géographique des divers services sont aussi des facteurs importants. Les mêmes éléments se retrouvent non seulement à Ottawa, mais partout au Canada où travaillent des groupements de fonctionnaires du gouvernement.

3 La présente étude est restreinte à onze grands ministères à Ottawa, mais les observations et conclusions que nous formulons s'appliquent à tous les services qui s'occupent du courrier dans l'administration publique.

COURRIER REÇU

4 Tous les ministères qui ont fait l'objet de la présente étude possèdent un service qui ramasse le courrier au bureau de poste central, soit au moyen de ses propres camions, soit à forfait. La plupart des ministères prévoient l'heure de la cueillette du matin de manière à ce qu'au moins une partie du courrier soit prête au moment de l'ouverture du bureau.

5 Le courrier est d'abord trié selon trois catégories principales:

- Le courrier adressé au ministre ou portant l'indication «personnel» est livré sans être ouvert.
- Le courrier qui doit être classé est livré au service des dossiers.
- Le courrier de routine qui n'exige pas de classement préalable est livré directement aux bureaux qui en disposent.

6 Le dépouillement du courrier n'est pas nécessairement réservé aux services du cour-

rier. Au ministère de l'Agriculture, par exemple, on dépouille le courrier dans chacun des huit services de dossiers et non dans les trois salles de courrier; aux douanes et accise, le dépouillement du courrier se fait dans chacun des quatorze services des dossiers des sections par des secrétaires, des commis et même des chefs de division.

7 On n'utilise des ouvre-lettres électriques que dans huit des dix-huit services de courrier qui ont fait l'objet de l'étude, bien qu'on soit justifié d'employer une telle machine dès qu'on a cinq cents lettres ou plus à ouvrir par jour. La plus grande partie des services des archives ou du courrier dépassent ce volume.

8 Voici quelques moyennes des frais qu'entraînent le dépouillement et le premier tri du courrier:

- Citoyenneté et Immigration—$4.60 par mille lettres
- Défense nationale—$7.20 par mille lettres
- Santé nationale et Bien-être social—$10.20 par mille lettres
- Affaires des anciens combattants—$5.70 par mille lettres.

9 Dans tous les ministères, on pourrait diminuer les frais en centralisant le dépouillement au service du courrier. Même au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, où le coût est relativement peu élevé, on pourrait le réduire davantage en déménageant au service du courrier du ministère le service de dépouillement manuel affecté à la Division des affaires indiennes.

10 La pratique qui veut qu'on imprime l'heure et la date de réception sur le courrier est trop généralisée. Par exemple, six des onze ministères qui ont fait l'objet de l'étude impriment l'heure sur tout le courrier et un autre l'imprime sur plus de 90 p. 100. Parfois la machine à imprimer automatique numérote le courrier en série; cependant, certains ministères numérotent le courrier à la main afin d'établir des statistiques du volume. Dans deux ministères, ces numéros sont transcrits dans un registre et inscrits ensuite au verso des chemises de dossiers. S'il y a lieu d'établir des statistiques du courrier, l'échantillonnage statistique fournira des résultats satisfaisants et peu coûteux.

11 Le courrier qui doit passer par le service des dossiers avant d'être livré au destinataire, ou qui doit être livré directement, est trié une deuxième fois après le dépouillement; puis l'heure et la date y sont inscrites; enfin on le numérote afin d'en établir le volume. L'absence de données sur l'acheminement du courrier occasionne des erreurs et des retards dans la plupart des ministères. Bien que certains d'entre eux aient essayé d'établir des guides pour la distribution de la correspondance directement des services de courrier aux bureaux intéressés, seul celui du ministère de la Défense nationale est efficace.

12 Les services du courrier reçoivent beaucoup de correspondance personnelle qui devrait être adressée à domicile. Dans quelques ministères, comme la Défense nationale, les Affaires extérieures, la Citoyenneté et l'Immigration, il faut que les fonctionnaires qui se déplacent à l'intérieur du pays et à l'étranger utilisent les services de leur ministère. On abuse quelquefois de ce privilège, ce qui accroît le volume de la correspondance dont doivent s'occuper les préposés au courrier qui, en fait, ne sont chargés que du courrier officiel. La statistique établie au ministère de la Défense nationale révèle que le volume des lettres personnelles est le suivant:

1958—7,800 par mois
1959—7,200 par mois
1960—7,000 par mois
1961—5,000 par mois

13 Le ministère des Postes déclare qu'une note de service qu'il a fait circuler dans le ministère pour signaler que la pratique de faire adresser son courrier personnel au bu-

reau était un gaspillage et entraînerait des mesures disciplinaires si l'on n'y mettait pas fin, a permis de réduire le courrier personnel à un volume négligeable.

14 Dans certains ministères, on établit un résumé de la correspondance qui vient compléter le système de classement général et qui facilite la recherche. D'ordinaire, on fait un résumé du courrier dans un registre si la question n'est pas claire ou si le sujet est complexe, afin de pouvoir retracer ces lettres dans le classement régulier. On abuse de ce procédé au ministère des Affaires extérieures, au Revenu national (Division des douanes et de l'accise), aux Transports et aux Travaux publics.

15 Le ministère des Affaires extérieures, en particulier, a besoin d'un système entièrement nouveau de classement par sujet afin d'éliminer à la fois les «résumés de lettres» et la plupart des moyens de recherche secondaires et compliqués qui présentement font perdre du temps avant que le courrier ne soit livré aux intéressés. Les dossiers des Affaires extérieures comprennent:

- Une feuille quotidienne de résumés.
- Une carte distincte de 4″ x 6″ pour l'arrivée et le départ des lettres.
- Des livres d'identité sériés par lettres pour toutes les missions diplomatiques.
- L'enregistrement des cartes de 4″ x 6″ sur microfilm.

16 Aux ministères des Transports et des Travaux publics, on fait un choix du courrier à résumer tout en établissant un contrôle du courrier important, mais on pourrait éliminer cette pratique sans nuire au bon fonctionnement du classement. A la Division des douanes et de l'accise au ministère du Revenu national, on établit des résumés de 80 p. 100 du courrier à classer; on pourrait aussi éliminer cette façon de procéder sans nuire au bon fonctionnement du classement.

17 Le temps global requis pour livrer le courrier à son destinataire varie de quelques minutes à neuf heures ou plus. Lorsque le courrier reçu porte un numéro de dossier, la préparation peut prendre moins d'une heure, mais il faut y consacrer jusqu'à une pleine journée de travail lorsque le courrier doit être classé et catalogué. Si celui-ci doit ensuite passer par un service secondaire des dossiers, le temps de préparation peut se prolonger d'une autre journée et demie.

18 Dans la plupart des ministères, le traitement du courrier se fait tout au cours de la journée et il est d'ordinaire livré le jour même de sa réception. Cependant, le ministère des Affaires des anciens combattants fait exception à la règle, car le système de service secondaire de dossiers prolonge le temps du traitement au point que le courrier n'atteint parfois sa destination que le lendemain de sa réception.

19 Les données concernant le fonctionnement et le coût du traitement du courrier reçu dans dix ministères sont résumées au tableau 5. Celui-ci révèle que c'est le ministère des Affaires des anciens combattants qui accuse à cet égard les frais généraux les moins élevés, soit $79 les mille pièces, tandis qu'il en coûte $479 les mille pièces aux Travaux publics. Le coût global moyen s'établit à $192.10 les mille pièces, sans compter la livraison du service des dossiers au destinataire.

COURRIER EXPÉDIÉ

20 Le courrier qui doit être expédié arrive dans les salles de courrier tout au cours de la journée et, en général, les ministères le mettent dans des sacs et l'expédient au bureau de poste au moins deux fois par jour. Dans six ministères, le courrier à expédier est affranchi, mis en sacs et envoyé au bureau de poste après les heures de travail, de manière à ne pas en retarder l'envoi jusqu'au lendemain. En général, l'expédition du courrier se fait efficacement bien que des livraisons plus fré-

Tableau 5—DONNÉES STATISTIQUES SUR LE COURRIER—COURRIER REÇU

Tous les chiffres sont calculés sur une base quotidienne.

Détail des données	Agriculture	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Défense nationale	Santé et Bien-être social	Douanes et accise	Postes	Travaux publics	Transports	Anciens combattants	Assurance-chômage	Minimum	Maximum	Moyenne
1. Volume global reçu	5,701	5,460	6,700	8,545	3,473	4,426	5,513	864	3,278	9,390	734			
2. Volume livré au premier tri	2,332	500	néant	4,000	910	3,096	503	144	787	3,160	104			
3. Coût global en salaires	$28.96	Avec 10	$12.67	$15.90	$15.68	$8.94	$29.28	$2.13	$7.14	avec 10	avec 10			
4. Total d'heures employées et personnel	16:5	„ 11	8½:2	8½:4	9½:9	6:3	12:4	1:1	3:1	„ 11	„ 11			
5. Taux de production horaire	356	„ 12	788	1,005	366	738	459	864	1,093	„ 12	„ 12			*Unités*
6. Coût par mille pièces	$5.10	„ 13	$1.90	$1.90	$4.50	$2.00	$5.30	$2.50	$2.20	„ 13	„ 13	$1.90	$5.30	$3.20 –8
7. Volume de courrier ouvert	3,260	5,060		4,545	2,066	1,330	5,010	720	2,491	2,500	630			
8. Volume estampillé de l'heure ou de la date	3,142	5,060		néant	885	1,330	néant	720	2,491	2,500	630			
9. Volume numéroté en série	1,873	5,060		néant	570	néant	4,840	720	2,491	néant	néant			
10. Coût en salaires	$22.05	$24.92		$23.94	$11.82	$20.03	$34.56	avec 16	$35.87	$53.46	$5.43			
11. Total d'heures employées et personnel	15:7	16½:6		18:4	6:4	7½:8	18:6	„ 17	17:17	27:7	3:1			
12. Taux de production horaire	217	330		253	344	177	278	„ 18	147	348	267			
13. Coût par mille pièces	$6.80	$4.60		$5.30	$5.70	$15.10	$6.90	„ 19	$14.40	$5.70	$7.40	$4.60	$15.10	$8.00 –9

Tableau 5—DONNÉES STATISTIQUES SUR LE COURRIER—COURRIER REÇU

Tous les chiffres sont calculés sur une base quotidienne.—Suite

Détail des données	Agriculture	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Défense nationale	Santé et Bien-être social	Douanes et accise	Postes	Travaux publics	Transports	Anciens combattants	Assurance-chômage	Minimum	Maximum	Moyenne
14. Volume livré à cet endroit	2,184	459		1,546	1,016	néant	671	néant	néant	3,500	néant			
15. Volume classé et acheminé	1,326	3,541		1,759	1,050	878	1,875	720	2,491	2,655	1,266			
16. Coût en salaires	$90.71	$174.58		$144.53	$150.48	$75.30	$80.50	$141.90	$303.80	$52.52	$62.70			
17. Total d'heures employées et personnel	47:13	86:17		70½:17	66:18	30:6	70:10	66:11	140:20	26:6	38:6			
18. Taux de production horaire	28	41		25	16	29	25	11	18	102	33			
19. Coût par mille pièces	$68.40	$49.30		$82.20	$143.30	$85.80	$42.90	$197.10	$122.00	$19.80	$49.50	$19.80	$197.10	$86.00–10
20. Volume livré à cet endroit	898	107		néant	542	181	183	néant	néant	néant	327			
21. Volume enregistré	41	215		1,821	néant	697	398	180	335	néant	119			
22. Volume résumé	néant	néant		néant	néant	508	néant	180	335	néant	néant			
23. Coût en salaires	N/D	$4.80		$53.90	N/D	$89.25	$13.32	$33.08	$21.84	N/D	$9.66			
24. Total d'heures employées et personnel	N/D	3:2		38½:7	N/D	42½:13	6:1	17½:3	13:3	N/D	7:2			
25. Taux de production horaire	N/D	72		48	N/D	16	66	10	26	N/D	17			
26. Coût par mille pièces	N/D	$22.30		$29.60	N/D	$128.00	$33.50	$183.80	$65.20	N/D	$81.20	0	$183.80	$77.70 –7
27. Volume classé avant livraison	1,220	3,434		1,759	736	166	1,691	720	2,491	2,655	939			

28. Coût en salaires	$47.79	$209.98		$58.80	$19.19	$5.40	$42.00	$64.26	$104.14	$142.09	$28.29			
29. Total d'heures employées et personnel	29½:8	113½:17	.	42:10	9½:4	4:1	25:25	42:6	63½:13	78½:24	20½:6			
30. Taux de production horaire	41	30		42	77	42	68	17	39	34	46			
31. Coût par mille pièces	$39.20	$61.10		$33.40	$26.10	$32.50	$24.80	$89.30	$41.80	$53.50	$30.10	$24.80	$89.30	$43.20–10
32. COÛT D'ENSEMBLE PAR MILLE PIÈCES	$119.50	$137.30		$152.40	$179.60	$263.40	$113.40	$472.70	$245.60	$79.00	$168.20	$79.00	$472.70	$193.10

NOTES: (1) Les numéros 1 à 6 ont trait au premier tri.
(2) Les numéros 7 à 13 ont trait au dépouillement du courrier.
(3) Les numéros 15 à 19 ont trait au classement et à l'acheminement.
(4) Les numéros 21 à 26 ont trait aux résumés de lettres.
(5) Les numéros 27 à 31 ont trait aux lettres classées.
(6) La statistique des Affaires extérieures n'a pas été produite, sauf pour le premier tri.
(7) Le chiffre de 3,500 au numéro 14 (Anciens combattants) a trait aux formules de traitements médicaux qui sont placées au dossier comme documents à conserver.
(8) Les chiffres 734 et 1,266 aux numéros 1 et 15 (Assurance-chômage) ont trait aux envois en vrac des bureaux régionaux.
(9) Le coût des salaires a été calculé sur la base d'une année de travail de 1890 heures.
(10) Le numéro 32 est la somme des numéros 6, 13, 19, 26 et 31.
(11) On a employé le terme «avec» pour indiquer que les deux opérations se compénètrent tellement qu'il est impossible de faire des calculs distincts; les calculs sont établis d'après le chiffre de base le plus élevé.

quentes allégeraient le fardeau du bureau de poste.

21 En préparant le courrier pour l'expédition, le plus grand nombre des ministères étudiés suivent un certain processus normal, comme le contrôle de l'exactitude, la mise sous enveloppe, l'expédition en vrac, l'affranchissement et la mise en sac. Dans certains ministères, le service du courrier s'assure que:

- Les pièces jointes sont bien là.
- La correspondance est signée.
- L'adresse sur l'enveloppe est la même que sur la lettre.
- Les copies de la lettre ne sont pas insérées dans l'enveloppe.

22 Il incombe à presque tous les services du courrier de mettre le courrier dans les enveloppes, même lorsque celles-ci sont dactylographiées dans le bureau d'origine et annexées aux lettres à expédier. La plupart des ministères expédient le courrier en vrac. Dans quelques ministères, les services du courrier sont pourvus de grandes enveloppes adressées d'avance; on y fait le tri et la mise sous enveloppe. Dans d'autres, les enveloppes adressées d'avance sont gardées aux services de dossiers principaux ou secondaires, ou même dans les bureaux qui préparent la correspondance.

23 Actuellement, les ministères ont recours à quatre méthodes d'affranchissement:

- L'impression à l'aide de l'affranchisseuse du nom du ministère, de la signature du sous-ministre et du montant des frais de port appropriés, ou l'indication «00» sur tout le courrier jouissant de la franchise postale.
- L'impression au tampon de la signature d'un sous-ministre sur une enveloppe est acceptée par la poste et le courrier ainsi affranchi est transporté gratuitement.
- Un timbre-poste portant «G» en surimpression est utilisé dans les bureaux du gouvernement qui n'ont pas d'affranchisseuse ou qui n'ont pas de tampon portant la signature du sous-ministre.
- Le ministère des Finances se contente de faire imprimer à l'avance sur ses enveloppes officielles l'inscription «Ministère des Finances» en cursive, et le bureau du Trésor du ministère des Affaires des anciens combattants se sert d'une enveloppe sur laquelle on a imprimé d'avance «Service de Sa Majesté» et «En franchise au Canada seulement».

24 Les différentes façons de procéder en vigueur obligent les ministères à justifier le besoin d'affranchisseuses et à les obtenir; à louer et réparer les matrices des affranchisseuses; à demander et à régler d'avance un certain montant d'affranchissement; à préparer les estimations de frais de port; à apposer les timbres; à commander, à acheter et à distribuer pour plus de trois quarts de million de dollars de timbres «G» à Ottawa et à l'extérieur, et à en répondre.

25 Vos commissaires sont d'avis que tous les ministères devraient payer leurs frais de port et qu'on pourrait simplifier la méthode de régler les comptes avec le ministère des Postes. On pourrait expédier tout le courrier du gouvernement fédéral en y apposant une marque distinctive, comme «Ports et droits payés». Ce serait généraliser la méthode employée par le ministère des Finances. On réaliserait ainsi des économies en frais de salaires versés pour la comptabilité des timbres, l'achat des affranchisseuses et les frais de location. On pourrait dédommager les Postes en établissant le montant de la compensation d'après un échantillonnage statistique du volume du courrier de chaque ministère. C'est ainsi que procède le gouvernement des États-Unis.

26 Dans deux ministères, les pratiques employées pour contrôler le courrier sortant sont excessivement onéreuses. A la Division des douanes et de l'accise, en plus de tenir un

journal de toutes les lettres expédiées, on inscrit sur une fiche les détails de la lettre qu'on expédie avec ceux de la lettre à laquelle on répond. Aux Affaires extérieures, on a recours à un système compliqué de contrôle du courrier diplomatique, et notamment à une feuille de transit en plusieurs exemplaires énumérant tous les documents contenus dans une valise diplomatique. La feuille sert à vérifier le contenu de la valise à l'arrivée, à en accuser réception au fonctionnaire qui l'a expédiée et à obtenir un reçu du destinataire final. On pourrait mettre au point une méthode plus économique en améliorant le système de classement des dossiers et en effectuant une vérification plus sélective du courrier.

27 Le tableau 6 donne le volume et le coût du traitement du courrier à expédier. Les ministères de l'Agriculture et de la Citoyenneté et de l'Immigration accusent les frais les moins élevés dans ce domaine, soit environ $2.40 et $1.70 les mille pièces respectivement. Le coût de $7.00 les mille pièces aux Affaires extérieures serait moins élevé si le contrôle de sécurité exercé à l'égard du courrier diplomatique n'était pas tenu pour absolument nécessaire. Le coût élevé de $28.20 les mille pièces à la Commission d'assurance-chômage est en partie attribuable au pliage et à l'insertion à la main dans les enveloppes. La Division des douanes et de l'accise et le ministère des Travaux publics viennent ensuite avec des coûts respectifs de $13.90 et de $16.50 les mille pièces, chiffres qu'il faut attribuer à des pratiques dispendieuses. Par exemple, neuf commis de classe 3 à la Division des douanes et de l'accise séparent les copies des lettres à expédier, plient celles-ci à la main et les insèrent dans les enveloppes avant de les envoyer au service du courrier.

SERVICES DE MESSAGERS

28 Les services de messagers peuvent comprendre:

- Les voitures qui assurent la cueillette et la livraison du courrier au bureau de poste, à différents immeubles occupés par un ministère, ou à d'autres ministères.
- Le service à l'intérieur d'un ministère pour la cueillette et la livraison des dossiers et du courrier.

29 Les ministères qui ont fait l'objet de l'étude possédaient des voitures pour la cueillette et la livraison du courrier, et la fréquence du service semblait satisfaisante.

30 Aux fins des données réunies dans le tableau 7, l'expression «courrier intérieur» comprend la livraison du courrier reçu et du courrier à expédier. Le volume de ce courrier intérieur est particulièrement élevé au ministère de la Défense nationale, comme l'indique le numéro 2 du tableau 7. Ce même tableau révèle en outre que:

- Le ministère de la Défense nationale accuse le coût le moins élevé pour la livraison du courrier reçu, la distribution du courrier intérieur et la cueillette du courrier à expédier, soit un peu plus de $3.10 les mille pièces.
- Le ministère des Travaux publics accuse le coût le plus élevé, soit de $33.60 les mille pièces.
- Le coût moyen par mille pièces est de $11.80.

31 Comme nous l'avons déjà signalé dans le présent rapport, la majorité des lettres qui arrivent au ministère sont jointes à des dossiers. Il s'ensuit que les messagers transportent des tonnes de papier tous les jours, bien qu'une grande partie de ces documents ne soient pas requis. Une expérience faite au quartier général de l'ARC démontre qu'on pourrait répondre à 70 p. 100 des lettres reçues sans recourir aux dossiers. Tous les ministères devraient entreprendre une étude en vue de:

- Réduire le volume et le poids des dossiers que les messagers transportent.
- Accélérer le mouvement du courrier.
- Diminuer les frais du travail de bureau.

Tableau 6 — DONNÉES STATISTIQUES SUR LE COURRIER À EXPÉDIER

Tous les chiffres sont calculés sur une base quotidienne et sur un échantillon de 1961.

Détail des données	Agriculture	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Défense nationale	Santé et Bien-être social	Douanes et accise	Postes	Travaux publics	Transports	Affaires des anciens combattants	Commission d'assurance-chômage	Minimum	Maximum	Moyenne
1. Volume global expédié	12,143	9,720	8,500	9,773	3,100	4,500	3,167	775	5,510	3,600	550			
2. Volume enregistré ou copie classée	néant	néant	5,200 diplomatiques	néant	néant	672–les deux	néant	775	5,510	néant	néant			
3. Volume résumé	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant			
4. Volume copié	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant			
5. Coût en salaires	$29.14	$16.56	$59.40	$36.08	$16.07	$62.40	$18.10	$12.78	$29.75	$26.46	$15.50			
6. Total d'heures employées et personnel	15½:4	12:6	33:9	22:6	10½:10	32:14	10:3	6:1	17:6	14:4	12½:5			
7. Taux de production horaire	783	810	258	444	267	141	317	129	324	257	44			
8. Coût par mille pièces	$2.40	$1.70	$7.00	$3.70	$5.20	$13.90	$5.70	$16.50	$5.40	$7.40	$28.20	$1.70	$28.20	$8.80

Tableau 7—DONNÉES STATISTIQUES SUR LE COURRIER—SERVICE DE MESSAGERS ET COURRIER INTÉRIEUR

Tous les chiffres sont calculés sur une base quotidienne

DÉTAIL DES DONNÉES	Agriculture	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Défense nationale	Santé et Bien-être social	Douanes et accise	Postes	Travaux publics	Transports	Affaires des anciens combattants	Commission d'assurance-chômage	Minimum	Maximum	Moyenne
1. Volume global manié	17,560	22,610	AUCUN CHIFFRE	64,937	7,908	AUCUN SERVICE ORGANISÉ	10,099	3,119	8,788	18,912	1,439			
2. Volume du courrier intérieur	5,085	7,688		46,619	1,334		1,419	1,480	aucune donnée	7,312	155			
3. Volume intérieur estampillé de l'heure ou de la date	néant	119		néant	néant		92	néant	néant	néant	néant			
4. Volume intérieur enregistré ou résumé	néant	néant		néant	néant		néant	néant	néant	néant	néant			
5. Coût en salaires	$86.72	$98.48		$202.88	$69.86		$72.00	$104.78	$204.75	$84.53	$24.30			
6. Total d'heures employées et personnel	70½:12	97½:13		116½:15	51½:7		60:11	82½:11	157½:21	52½:7	22½:3			
7. Coût par mille pièces	$4.90	$4.40		$3.10	$8.80		$7.10	$33.60	$23.30	$4.50	$16.90	$3.10	$33.60	$11.80

32 On a très peu songé à installer des aides mécaniques permanentes, comme des bandes transporteuses, des réseaux de tubes pneumatiques et des monte-charge, pour transporter le courrier et les dossiers dans les immeubles du gouvernement. Plusieurs sociétés privées se sont munies d'un tel matériel ces dernières années, notamment une importante société d'Ottawa qui utilise des bandes transporteuses. A l'avenir, en dressant les plans d'immeubles pour bureaux on devrait songer à y incorporer des aides mécaniques permanentes.

33 Dans un certain nombre de ministères, on distribue de fortes quantités de publications au moyen de listes d'adresses qui demeurent relativement stables. L'Imprimerie nationale, qui imprime ces publications, pourrait fort bien en assurer l'expédition, ce qui éviterait d'avoir à transporter ces publications d'un endroit à un autre.

CONCLUSION

34 On calcule qu'il arrive chaque année plus de 100 millions de pièces de courrier dont le coût de manipulation s'élève au-delà de 20 millions de dollars; l'administration des services des dossiers compte pour plus de 75 p. 100 de ces frais. On dépense au moins $2,500,000 par année pour la manutention de 200 millions de pièces de courrier à expédier et $5,500,000 en frais de port; la poste transporte gratuitement pour $5,750,000 de courrier en une année. Ainsi le service du courrier du gouvernement coûte environ 34 millions de dollars par année en frais de services du courrier, services des archives et port.

35 On pourrait réduire ces frais considérables, en partie dans les services du courrier et en partie dans les services des dossiers; la direction des ministères devrait déterminer le degré de service qui est nécessaire et économique. On devrait, pour le traitement du courrier, recourir à des méthodes qui en assureraient une manutention rapide et exacte, en même temps que des moyens de vérification sûrs et peu coûteux. Cependant, le succès dépendra d'une participation active et d'un appui général de la part de tous les services du ministère. Il faut tout particulièrement que les hauts fonctionnaires s'intéressent au service du courrier comme à l'une des fonctions importantes du ministère. Si dans chaque ministère le groupe des services de gestion se livrait à une étude détaillée des méthodes qui servent au traitement du courrier, il y aurait sans doute moyen de réaliser des économies sensibles.

5

LES DOSSIERS

1 On dit parfois que les dossiers sont la mémoire administrative d'un organisme. Ils constituent les archives de transactions passées et renferment les renseignements nécessaires pour les décisions présentes et futures. On doit ordonner les millions de faits et de décisions que renferment les dossiers afin de pouvoir en tirer les renseignements essentiels avec exactitude, rapidité et économie. L'augmentation constante du nombre des dossiers entraîne une demande correspondante de nouveau matériel, d'espace supplémentaire et d'un personnel plus nombreux chargé de ce service.

2 Pour estimer l'efficacité du service des dossiers dans les différents ministères, vos commissaires ont étudié les questions suivantes:

- Exerce-t-on au sein des ministères un contrôle suffisant de tous les dossiers pour assurer l'établissement d'un classement et d'un rangement uniformes de méthodes, de formules et de matériel normalisés, et de manuels pour la gouverne du personnel des archives?
- Est-ce que les méthodes de classement et de catalogage facilitent l'inscription des dossiers, leur repérage et la distribution rapide de dossiers complets à l'usager avec recours à un minimum d'aide-mémoire?
- Est-ce que les dossiers sont placés de manière à en faciliter l'accès à l'usager et à réduire au minimum le personnel requis pour le triage, le classement, l'emmagasinage et le repérage des dossiers?
- Est-ce que le personnel est assez nombreux pour manier efficacement le volume de dossiers, et ce personnel est-il suffisamment formé?
- Existe-t-il un plan en vue de contrôler la création de dossiers, d'identifier les dossiers inactifs, de transférer les dossiers inactifs à des endroits où les frais d'entreposage sont moins élevés que dans les bureaux, et de conserver les dossiers permanents?

3 En 1959, un sous-comité du Comité des documents publics a fait une étude de la question des dossiers dans vingt-trois ministères et vingt-neuf organismes. Seulement quelques bureaux régionaux ont alors été étudiés et les ministères ont compilé eux-mêmes les données statistiques. En conséquence, le Comité a souligné que tous ces chiffres sont plutôt en deçà de la vérité. Néanmoins, les données statistiques du Comité ont révélé que le traitement des dossiers de l'administration fédérale est chose importante, comme le démontrent les chiffres suivants:

- Frais de traitement: 27.5 millions de dollars par année pour 12,000 employés.
- Frais d'espace occupé: 4.5 millions de dollars pour l'année financière 1958-1959.
- Espace occupé: Ottawa—1,123,000 pieds carrés; autres endroits au Canada—1,357,000 pieds carrés; total—2,480, 000 pieds carrés.
- Volume des dossiers conservés: Ottawa—911,000 pieds cubes; autres endroits au Canada—1,254,000 pieds cubes; total—2,165,000 pieds cubes.
- Environ 38 p. 100 des dossiers étaient inactifs.

4 Le rapport de l'étude de 1959 renferme également la déclaration suivante:

> Sans compter les immobilisations d'équipement, les dépenses annuelles du service des dossiers des ministères et organismes étudiés par le présent comité s'établissent à plus de 32 millions de dollars, et nous sommes portés à nous demander si l'on tire le meilleur parti possible de ces fonds. Comme le démontrent le gaspillage et le mauvais service, l'inefficacité se produit de différentes manières mais elle semble être attribuable à une cause fondamentale: la négligence à l'égard du service des dossiers de la part des hauts fonctionnaires des ministères.

5 Au cours de la présente étude nous avons constaté une certaine amélioration dans l'efficacité générale des services de dossiers. Cependant, «la négligence à l'égard du service des dossiers» persiste.

6 L'absence d'un contrôle suffisant dans les ministères a fait surgir de grandes différences dans le catalogage et le classement des dossiers. Ces différences causent de grands écarts dans la qualité du service au sein des ministères. Il y a dédoublement de dossiers, de fiches de catalogues, de fiches de sorties, et d'autres formules utilisées par le service des dossiers. Enfin, l'espace et le personnel ne sont pas employés efficacement.

7 Les organigrammes des ministères montrent d'ordinaire qu'on exerce un contrôle central sur l'entretien de la documentation. Toutefois, ce contrôle n'existe que dans deux ministères, et seulement deux ministères exercent un degré quelconque de contrôle sur les documents conservés en dehors des bureaux d'Ottawa. Aux douanes et accise, par exemple, l'organigramme indique que toute la documentation est contrôlée par le bureau central, mais de fait il existe à Ottawa quatorze services des dossiers indépendants et non contrôlés, et il n'existe aucun contrôle des services régionaux.

8 Le poste accordé aux directeurs du service des dossiers dans la structure de l'organisation produit certains effets sur le contrôle des dossiers. Au ministère de l'Agriculture, il y a huit services indépendants; le surveillant du service qui dessert la Direction de l'administration de ce ministère est le spécialiste non officiel des dossiers et on lui demande parfois de donner des directives et de fournir de l'aide aux autres surveillants de services. On lui a en particulier confié officieusement la tâche de mettre en vigueur au sein du ministère un plan uniforme de classification des dossiers qui avait été élaboré en 1957 de concert avec la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil. Ainsi, un commis principal d'un service était censé faire adopter le plan par huit chefs de service. Bien qu'il eût l'appui de la Direction de l'administration, seulement trois services d'archives ont adopté le plan; ils en sont très satisfaits, ce qui démontre qu'il est possible d'accroître

l'efficacité et de simplifier la classification des dossiers.

9 Deux problèmes graves se posent au préposé aux dossiers de la Division des services administratifs au ministère des Affaires extérieures, à savoir, l'existence d'un plan de classification des dossiers entièrement inadéquat et suranné, et la politique de rotation du personnel qui est actuellement suivi au ministère. Avant 1940 on créait un nouveau dossier tous les ans selon le sujet traité dans la lettre; par exemple, la première lettre reçue en janvier 1939 constituait le dossier portant le numéro 1–39 et catalogué d'après le sujet. On attribuait le numéro de dossier 2–39 à la première lettre reçue qui portait sur un sujet différent. En 1940, à la suite d'une pénurie de personnel, on a décidé de ne plus créer de nouveaux dossiers tous les ans, et ceux qui furent créés en 1940 devinrent permanents. Comme il n'existe aucun plan en vue du groupement des sujets, le classement est imparfait et on doit consulter plusieurs jeux de fiches auxiliaires pour repérer les renseignements dans les dossiers.

10 Sous le régime de rotation du personnel en vigueur au ministère des Affaires extérieures, le service des dossiers est toujours à court de vingt à trente employés, à cause du chevauchement des nominations, des congés, etc. Le préposé aux dossiers, se rendant compte de l'inefficacité du service, a fait observer à maintes reprises qu'il y aurait lieu d'établir un nouveau plan de classification des dossiers et de faire d'autres changements. Malheureusement on n'a rien fait.

MÉTHODES DE CLASSEMENT

11 Le plan de classification est la partie la plus importante dans le classement des dossiers. Si le plan ne facilite pas le classement, la mise en dossiers et plus particulièrement le repérage des informations donnent lieu à des procédés ennuyeux, longs et coûteux. Les plans en vogue présentement sont fondés sur la classification décimale de Dewey, la classification numérique par sujet ou le numérotage par groupe de sujets. L'efficacité des méthodes de classement étudiées allait de médiocre à excellente, et les frais de ce travail de classification variaient de neuf à trente-cinq cents la lettre.

12 Nous avons parlé plus tôt du plan de classification utilisé au ministère des Affaires extérieures. Les numéros des sujets sur les dossiers ne signifient pas grand-chose et comme il n'y a aucun groupement des sujets, les titres sont si imprécis qu'un commis de bureau peut placer une lettre dans n'importe quel d'un certain nombre de dossiers différents. Chaque commis range soixante-sept lettres par jour comparativement à cent cinquante par jour dans la plupart des autres services. Il faut recourir à cinq jeux de fiches quand on veut retrouver un document quelconque:

- Un répertoire alphabétique des titres de tous les sujets des dossiers, indiquant le numéro de dossier.
- Un fichier de renvois aux sujets.
- Un fichier numérique des sujets.
- Un fichier alphabétique du nom des personnes ayant trait au sujet d'une lettre.
- Toute lettre numérotée qui vient de missions à l'étranger ou qui y est envoyée est inscrite sur une fiche «chronologique» et classée selon la mission et le numéro de la lettre.

13 Les quatre cinquièmes de la correspondance en circulation dans le ministère sont consignés dans une chemise provisoire, ce qui permet d'accélérer le service puisqu'on évite ainsi de se servir du dossier principal. L'utilisation de chemises provisoires consiste à annexer les lettres et à les inscrire avant de les acheminer, à enlever ces lettres des chemises provisoires à leur retour et à les classer subséquemment dans le dossier principal. Ceci nécessite le plein emploi de trois com-

mis, plus le temps additionnel qu'un commis doit consacrer à la vérification des chemises provisoires afin de s'assurer à leur retour que le classement est complet et exact. L'utilisation de chemises provisoires cause une accumulation de pièces à classer. Au moment de la présente enquête, plus de 4,500 pièces de courrier attendaient d'être attachées aux dossiers principaux. Même en ayant recours à des fichiers spéciaux et à des chemises provisoires, il arrive qu'on mette des heures et, dans certains cas, des jours à trouver certaines lettres. Le chef du service des dossiers calcule qu'il consacre au moins la moitié de son temps à retrouver la correspondance.

14 La méthode de classification des dossiers dont on se sert au service des dossiers de la Division des douanes et de l'accise est telle que 80 p. 100 des lettres sont traitées à l'état de feuilles volantes. Les dossiers sont constitués d'après les numéros en usage au tarif douanier, et il arrive souvent qu'un seul dossier comprend plus de soixante-dix volumes, ce qui rend presque impossible la tâche de découvrir rapidement une décision ou une lettre particulière dans un dossier. En conséquence, le ministère a créé:

- Un fichier renfermant 700,000 fiches de toutes les décisions.
- Un fichier de toute la correspondance (par ordre alphabétique) reçue et expédiée, d'après le nom de la personne ou de la société, portant la date et le numéro du dossier et du volume, et donnant une courte description du contenu.
- Un dossier additionnel de toutes les lettres expédiées d'après le numéro de la page et la date d'expédition.

15 La mise au point d'une méthode adéquate de classification des dossiers permettrait d'établir des dossiers vraiment utiles où l'on pourrait trouver facilement les décisions et les lettres. On éliminerait ainsi le catalogue de la correspondance et on diminuerait sensiblement le travail.

16 Règle générale, on emploie les fichiers pour faciliter le repérage de renseignements qu'on ne peut trouver à cause de méthodes imparfaites de classification des dossiers. Certains fichiers peuvent alors être considérés comme un moyen de contrôle trop minutieux des documents; par exemple, celui sur lequel on inscrit toutes les lettres reçues et expédiées d'après la date, l'origine et la teneur. Le ministère des Affaires des anciens combattants a constitué:

- Un fichier établi d'après le numéro matricule de l'ancien combattant, de manière à fournir son nom.
- Un fichier établi alphabétiquement d'après le nom des personnes à charge, de manière à identifier le nom de l'ancien combattant.
- Un fichier établi d'après le nom de l'ancien combattant afin de trouver s'il existe un dossier.
- Un fichier établi d'après le numéro des récipiendaires de pension, de manière à indiquer le nom même de l'ancien combattant ou des personnes à sa charge.
- Un catalogue des dossiers établi par sujet, de manière à indiquer le numéro de dossier.
- Un fichier alphabétique qui renvoie aux dossiers.

Les services d'archives au ministère des Postes jouissent d'une certaine indépendance à l'égard du contrôle central; il y existe:

- Sept jeux de fiches distincts par sujet.
- Un fichier établi d'après le numéro de la case postale.
- Un fichier établi d'après la liste alphabétique des bureaux de poste.
- Un fichier alphabétique des membres du personnel.
- Un fichier établi d'après le service; par exemple, le courrier rural.

Il y a peu de doute qu'on pourrait éliminer la moitié des fiches des deux ministères, ce

qui économiserait du travail, du matériel et de l'espace.

17 L'inspection des dossiers devient nécessaire lorsque la correspondance est annexée à un dossier par celui qui s'en sert ou lorsqu'on néglige de faire les inscriptions de sortie. Dans beaucoup de cas cependant, on exagère l'inspection des dossiers et l'on tend ainsi à dégager la responsabilité de ceux qui se servent des dossiers d'une façon négligente. En plus des frais supplémentaires qu'elle occasionne, l'inspection des dossiers retarde leur retour aux classeurs, dans bien des cas pendant au moins une demi-journée de travail. La plupart des surveillants du service des dossiers ont reconnu que l'inspection des dossiers révèle peu d'erreurs, mais tous étaient d'avis qu'elle était essentielle au maintien en bon état des dossiers.

18 Nous avons relevé un exemple d'inspection excessive des dossiers au ministère des Transports où dix commis sont affectés à plein temps à ce travail. En plus de l'inspection ordinaire de l'état des dossiers, ces fonctionnaires s'assurent que le désir de l'usager de recevoir un dossier de nouveau est noté, que l'usager n'a pas ajouté au dossier des pièces qui lui sont étrangères, que l'acheminement a été complété et qu'il n'y a pas eu d'erreurs de classement. On a calculé qu'en moyenne cent inspections des dossiers révèlent cinq erreurs et que le remplacement des chemises déchirées est le principal avantage de cette inspection.

PERSONNEL

19 A cause de la routine, de la répétition du travail dans les services de dossiers, la formation est restreinte et les occasions d'avancement sont rares. En conséquence, les postes de préposés aux dossiers n'attirent que des candidats aux aptitudes limitées; le moral y est bas. Le postulant ordinaire débutera à $140 par mois et pourra éventuellement atteindre le poste de commis classe 3 à un traitement maximum de $335 par mois. Les postes examinés dans ce service étaient dans une proportion de 85 p. 100 occupés par des commis de classe 3 ou de classe inférieure. Dans cette sphère d'activité, il y a de grandes variations dans l'échelle de traitements de fonctionnaires qui accomplissent le même travail. A la Défense nationale, par exemple, il y a 26 fonctionnaires qui font le classement par sujet; un est commis 4, onze sont commis 3, dix sont commis 2, trois sont commis 1, et un est aide de bureau.

20 Il n'existe aucune norme qui détermine la classe des surveillants. Nous avons relevé des cas où des commis 2 et 3 remplissaient les mêmes fonctions et assumaient les mêmes obligations que les surveillants classés commis 4. Voici à titre d'exemples des anomalies relevées au ministère des Postes:

- Le surveillant du service des dossiers de la Direction du génie et des réalisations techniques est un commis 3 chargé de la surveillance de tout ce qui se rapporte à ces dossiers: la classification, le classement et le rangement; il dispose d'un personnel de quatre commis.
- Le surveillant des dossiers de la Direction des transports est un commis principal, a les mêmes attributions et dirige un personnel de sept commis.
- Le surveillant de la mise en dossiers et du rangement des dossiers au service des dossiers de la Direction de l'administration est un commis principal chargé de surveiller tout ce qui se rapporte aux dossiers et au service des messagers; il a un personnel de vingt-six commis.
- Dans le service des dossiers de la Direction de l'administration, ceux qui codifient, classent, cataloguent et distribuent le courrier à sa réception sont des commis 3 mais ils n'exercent aucune fonction de surveillance.

Dans les services de dossiers qui ont fait l'objet de cette enquête, il y a très peu de diffé-

rence dans les attributions des commis chargés du rangement des dossiers; cependant leur classement varie d'aides de bureau à commis 2, soit une différence de $100 par mois. Une nouvelle classification, faite de façon ordonnée et systématique de ces postes dans tout le service, s'impose.

DÉCLASSEMENT ET DESTRUCTION DES DOCUMENTS

21 Il y a lieu d'élaborer un programme en vue du déclassement et de la destruction méthodiques des dossiers afin d'empêcher l'accumulation de dossiers inactifs et inutiles qui occupent de l'espace et des classeurs coûteux, et qui ralentissent la consultation des dossiers actifs. Il faut aussi organiser la conservation des dossiers qui ont une valeur permanente ou historique d'après un plan rationnel. Aucun des ministères que nous avons étudiés n'a mis en vigueur un programme pleinement efficace de déclassement. A l'exception d'un seul, tous ont un programme quelconque en vue de la destruction de certains dossiers et du transfert de certains autres au Dépôt des documents publics à Ottawa. Quelques ministères ont un petit personnel permanent qui s'occupe de remettre les dossiers inactifs au Dépôt des documents publics lequel enlève des dossiers les matières étrangères ou les détruit. Règle générale cependant, les ministères ne s'occupent activement du déclassement et de la destruction des dossiers que lorsque le manque d'espace les y oblige.

22 Dans la plupart des ministères, c'est le chef du service des dossiers qui est chargé du programme de destruction des dossiers. D'ordinaire ce fonctionnaire ne jouit pas d'une assez grande autorité pour exiger des usagers qu'ils lui permettent de disposer des dossiers. Voici quelques exemples des différentes manières dont on dispose des dossiers:

- Au ministère de l'Agriculture, on ne cherche aucunement à dresser une liste de dates auxquelles certaines catégories de dossiers peuvent être déclassés et détruits; on ne les détruit pas systématiquement et il n'existe aucun plan à cette fin. On transporte les dossiers inactifs à des entrepôts du ministère, soit à la suite d'une revue spéciale, soit quand l'espace pose un problème. Aucun personnel n'est affecté à la destruction des dossiers.
- Aux douanes et accise, environ la moitié des dossiers font l'objet d'un programme de destruction, mais aucun personnel n'est affecté spécialement à cette tâche. A cause des décisions qu'ils renferment, on n'a détruit qu'un petit nombre de dossiers et on n'entreprend la revue de ceux-ci que dans le but d'éviter l'encombrement. Dans bien des cas, les périodes de conservation établies ne tiennent pas compte de la réalité; par exemple, on garde des copies de toutes les lettres expédiées pendant cinq ans et on garde même de simples demandes de formules pendant trois ans. Le volume des dossiers de la présente division s'établit à 32,750 pieds cubes, y compris 20,500 pieds cubes de dossiers semi-actifs ou inactifs conservés dans les sous-sols. Les quatre cinquièmes de ces dossiers pourraient probablement être détruits ou transportés au Dépôt des documents publics.
- Au ministère des Postes, 95 p. 100 des dossiers sont visés par un programme de déclassement qui comporte une revue très active des dossiers. Trois commis préposés au déclassement des dossiers et au service de la bibliothèque consacrent tout leur temps à détruire certains dossiers. Pour la gouverne du personnel en question, on a établi un catalogue complet de ce qui doit être conservé et de ce qui doit être détruit. On estime qu'on a détruit depuis 1945 plus de sept millions de chemises remplies de documents et de formules de toutes sortes. On a fait le transfert de plus de 3,400 pieds cubes de documents au Dépôt des documents publics et, en 1960, on a détruit 46,120 dossiers et 1,685 paquets de formules diverses. Ce programme concernant les dossiers fait grand contraste avec l'apa-

thie constatée dans les autres ministères où la plupart des hauts fonctionnaires s'intéressent très peu à l'élaboration de programmes en vue de la conservation et de la destruction des dossiers. En conséquence, on ne comprend pas bien ce que sont des dossiers actifs et inactifs, et la plupart des ministères adoptent l'attitude dont témoignent les mots «gardez-les au cas».

CONCLUSION

23 L'adoption de mesures législatives appropriées ferait ressortir davantage la responsabilité qui incombe aux ministères relativement aux documents et établirait un contrôle permanent à l'égard de la constitution, de l'entretien, de l'utilisation et de la destruction des dossiers. Lorsqu'on aura établi et appliqué des principes et des techniques appropriés, le gouvernement en retirera des avantages considérables. La destruction de dossiers inutiles, l'enlèvement de dossiers inactifs de l'espace affecté aux bureaux et l'adoption de bonnes méthodes de classement permettraient de réaliser des économies annuelles de plus de trois millions de dollars. On ne saurait exprimer par un simple chiffre les avantages qu'on retirerait d'un accès plus rapide et plus sûr aux dossiers et aux renseignements.

6

LES BIBLIOTHÈQUES

INTRODUCTION

1 Les bibliothèques sont un service indispensable aux administrateurs publics qui y trouvent la documentation qu'il leur faut pour éclairer leurs décisions ou orienter leur ligne de conduite. Les critères et les méthodes qui ont contribué graduellement à élever la fonction de bibliothécaire au rang des carrières professionnelles au Canada ne sont pas étrangers aux bibliothèques du service public. Cependant, à cause de la diversité de ces institutions appelées à répondre aux besoins particuliers de ministères et d'organismes, leurs normes de financement, d'achat ou d'administration sont assez différentes de celles des bibliothèques universitaires et autres.

2 Succursales non comprises, il y a à Ottawa une quarantaine de bibliothèques dans les ministères, organismes et sociétés de l'État. Hors de la capitale, on compte quelque vingt-cinq bibliothèques de direction et bibliothèques de collèges militaires. A ces institutions s'ajoute la Bibliothèque nationale du Canada, établie en 1953, qui occupera bientôt ses propres locaux. La bibliothèque du Parlement n'est pas touchée par notre étude.

3 Les bibliothèques doivent être facilement accessibles et doivent généralement disposer de beaucoup de place pour le travail de bureau. Mais ces institutions dévorent pour ainsi dire l'espace: une bonne bibliothèque de recherche, par exemple, peut doubler ses dimensions en moins de vingt ans. Celles où l'on rassemble des collections nationales spécialisées peuvent aussi s'agrandir rapidement. La plupart des bibliothèques de ministère sont à l'étroit en ce moment et même certaines bibliothèques de dimension moyenne auront besoin de plus d'espace d'ici cinq ans.

4 Le problème de l'espace peut se résumer en quelques mots. Chaque année, environ 160,000 ouvrages, brochures et dossiers, et plus de 400,000 numéros de périodiques s'ajoutent à l'inventaire des bibliothèques dont nous avons à nous occuper ici. D'après une estimation modérée, la longueur des rayons doit s'accroître de près de dix milles chaque année.

5 Il est difficile d'estimer avec précision le coût des bibliothèques de la fonction publique, mais le budget des traitements s'établit

à plus de deux millions de dollars et celui des livres, périodiques et autres pièces absorbe un autre million. L'espace, la reliure et le mobilier coûtent cher.

6 C'est la bibliothèque du Conseil national de recherches qui possède la collection la plus riche et le personnel le plus nombreux. La Bibliothèque nationale vient au deuxième rang pour le nombre d'employés et au troisième pour la richesse de ses collections, la deuxième place revenant au ministère de l'Agriculture dont la bibliothèque date d'un demisiècle. En tout, les quarante bibliothèques d'Ottawa ont à leur service environ 125 bibliothécaires professionnels et 250 commis de bureau, traducteurs et rédacteurs.

7 Ces institutions sont bien pourvues; leurs fonds se composent de deux millions et quart de volumes reliés, de 30,000 titres de périodiques et de plus d'un million de brochures et de documents. Cinq ont une assez riche collection de cartes géographiques, les principales étant la Commission géologique et les Archives publiques. La seule collection assez importante de journaux historiques se trouve aux Archives et à la Bibliothèque nationale. Neuf seulement de ces institutions ont assez largement recours aux microfilms et aux microcartes, bien que d'autres aient en main l'équipement qu'il leur faut pour assurer ce service.

8 Compte tenu de certaines restrictions nécessaires, ces ressources impressionnantes sont en somme accessibles à la fois aux fonctionnaires et au grand public. Ces installations et cette documentation sont abondamment utilisées par des visiteurs de pays du Commonwealth, par des chercheurs patronnés par l'UNESCO et par les étudiants d'universités canadiennes et étrangères, en particulier dans des domaines comme l'agriculture, la statistique, les communications, la santé et le bien-être social, les relations ouvrières, la sylviculture, les sciences et la technologie. Inutile d'ajouter que les Archives publiques et la Bibliothèque nationale rendent de précieux services aux chercheurs dont les travaux sont orientés vers les humanités. Cette activité perpétue les excellentes traditions de ces institutions et explique dans une large mesure la bonne réputation des bibliothèques fédérales.

AFFECTATION DU PERSONNEL

9 Dans les quarante bibliothèques visitées, environ 125 postes devraient être normalement occupés par des bibliothécaires ayant reçu une formation professionnelle. Dix de ces institutions, qui ne disposent pour la plupart que de petites collections, ont à leur tête un directeur qui n'est pas un bibliothécaire professionnel. Huit postes sont remplis par des agents de bureau ou des agents techniques et trois postes de bibliothécaire de la classe 1 ont été reclassifiés récemment dans la catégorie commis de bureau.

10 Il y a pénurie de bibliothécaires partout au Canada; c'est ce qui explique la difficulté qu'éprouve le gouvernement fédéral à recruter un personnel qualifié. Le barème des traitements n'est pas assez attrayant au départ. Dans la pratique, pour offrir des traitements comparables à ceux qui ont cours dans les grandes villes, on établit la rémunération des nouveaux venus au palier moyen de l'échelle applicable au poste de bibliothécaire de la classe 1. Règle générale, le traitement initial est de $4,500; le sujet passe à la classe 2 au bout de deux ans et, après avoir gravi les échelons habituels, il aboutit à la classe 4 dont le traitement maximum est de $6,900. Rares sont ceux qui atteignent la classe 5 et plus rares encore ceux qui trouvent une ouverture au poste «d'agent d'administration» ou de «bibliothécaire en chef». L'employé peut s'attendre à toucher un salaire de $7,500 après vingt ou trente ans de service.

11 Certaines comparaisons permettent de se faire une assez juste idée de la situation du bibliothécaire par rapport à celle d'autres

fonctionnaires en ce qui concerne les traitements. Prenons le cas de trois jeunes gens dont les deux premiers sont bacheliers ès arts et dont le troisième n'a pas de formation universitaire. Ils décident tous les trois de faire carrière dans la fonction publique. Un des deux bacheliers y entre en qualité d'archiviste classe 1; l'autre, après une année supplémentaire d'étude, décroche son baccalauréat en bibliothéconomie et accepte un poste de bibliothécaire classe 1. Son traitement sera inférieur au départ à celui de son compagnon; il ne le rattrapera jamais. Après huit ans, l'écart sera de $1,000; après quinze ans, il aura atteint le maximum de son salaire et il s'en faudra de $900 qu'il ait doublé son traitement initial. Pendant ce temps, l'archiviste aura plus que doublé le sien sans avoir atteint sa limite. Le troisième étudiant, passé directement de l'école secondaire au poste d'agent technique classe 1, à $300 de moins que le bibliothécaire, peut espérer qu'il finira par gagner $360 de plus que lui.

12 Ces inégalités influent considérablement sur le recrutement et sur les perspectives d'avancement des bibliothécaires, mais la reconnaissance de leur statut de professionnels au sein de la fonction publique est tout aussi importante. Ici c'est l'inégalité des normes qui frappe le plus. Ainsi, dans une grande bibliothèque où se trouve une riche collection de plus de 28,000 pièces et qui exige une compétence et des connaissances spéciales, il n'y a pas de directeur professionnel. Dans une autre institution de moindre envergure, on a approuvé l'établissement d'un poste de directeur professionnel et on a nommé un bibliothécaire 4. Toutefois, dans une grande et importante bibliothèque desservant tout le Canada et comptant un personnel professionnel de quatre, le directeur n'est lui-même qu'un bibliothécaire 4. Il serait facile de multiplier ces exemples.

13 En dépit de la fondation récente de deux écoles de bibliothéconomie, d'ici dix ans une grave pénurie de bibliothécaires se fera sentir à cause de la demande générale croissante. Conscient de ses besoins futurs, le gouvernement se doit de remédier sans tarder à cette disparité des normes, à ces traitements insuffisants et à ces maigres perspectives d'avancement.

14 Une première mesure essentielle consisterait à définir clairement ce qu'est une bibliothèque dans la fonction publique; cette appellation ne saurait en effet s'appliquer indistinctement à toutes les collections de livres. Il faut forcément s'en remettre à certains critères évidents comme le volume matériel de l'inventaire, la variété des fonctions, le degré de responsabilité, les services de référence et de recherche et la formation professionnelle requise. Les dirigeants des ministères doivent indiquer plus clairement quelle est leur conception du statut et du rôle des bibliothèques afin que ces institutions ne s'enlisent pas dans les ornières de la routine.

15 L'établissement d'une distinction entre une bibliothèque et une «collection» consacrerait davantage le caractère professionnel du travail de bibliothécaire. Pour les petites collections, des commis aidés par les professionnels de la Bibliothèque nationale devraient suffire. Avant de passer au rang de bibliothèque, une collection devrait satisfaire à certaines normes.

16 L'échelle actuelle des traitements semble correspondre assez bien aux fonctions de bibliothécaire, mais la série pourrait être portée plus loin aux échelons supérieurs, ce qui ferait mieux ressortir le caractère professionnel de cette carrière. En même temps, les traitements initiaux et le barème entier devraient être revisés à la lumière de la rémunération versée par des institutions comparables dans le secteur privé.

17 On a tout lieu de supposer qu'un plan de recrutement — à des postes d'agents techniques classe 1 — de candidats possédant déjà un diplôme général de la faculté des arts

pourrait donner d'excellents résultats. Ces candidats feraient préalablement un stage d'un an dans une bibliothèque et si une étude attentive de leur cas révélait des aptitudes incontestables, ils seraient ensuite envoyés à une école reconnue de bibliothéconomie. L'idée a déjà été mise en œuvre sur une échelle limitée; on y gagnerait à pousser plus loin cette expérience.

ADMINISTRATION

18 Les bibliothèques des ministères sont généralement administrées par des comités que désigne le sous-ministre et qui se composent du sous-ministre lui-même ou de son adjoint immédiat, du directeur administratif de la bibliothèque et d'un autre fonctionnaire, le plus souvent le chef d'une direction. Ces comités examinent le budget, les rapports annuels et la ligne de conduite générale de la bibliothèque centrale et des bibliothèques de direction, ainsi que toute question particulière qui peut leur être soumise par le bibliothécaire en chef.

19 Dans les ministères et organismes où la bibliothèque est de date relativement récente, les comités ont tendance à passer leur temps à des évaluations détaillées des achats de livres ainsi qu'aux affaires administratives courantes. Leur fonction propre est celle de conseiller à l'égard de la ligne de conduite générale; leur intrusion dans les affaires administratives courantes peut être coûteuse, sans compter qu'ils empiètent ainsi sur les attributions professionnelles du bibliothécaire.

20 Trois des activités principales des bibliothèques se prêtent à la centralisation. Ce sont: l'établissement du catalogue et de la classification, les achats de livres et la reliure. D'autre part, un service centralisé de références ne convient pas du tout à une bibliothèque de ministère. De fait, on tend plutôt à pousser trop loin la décentralisation; quand ce mouvement dépasse les limites raisonnables, il risque de nuire à l'utilité d'une collection.

21 Des services centralisés de catalogue et de classification donnent de bons résultats quand plusieurs bibliothèques ont les mêmes besoins, possèdent des collections connexes et tendent à couvrir à peu près le même terrain. Cependant, le danger de chevauchement n'est pas très menaçant dans les bibliothèques fédérales, les sujets y étant assez nettement répartis. En somme, abstraction faite d'un service central de catalogue à la Bibliothèque nationale (il en sera question plus loin), on peut gagner beaucoup en permettant à chaque bibliothèque de dresser son propre catalogue en fonction des besoins particuliers de sa clientèle.

22 En avril 1955, un système centralisé d'achat de livres, administré jusque-là par le Départment des impressions et de la papeterie publiques, est passé à la Bibliothèque nationale. Les ministères conservaient leur autorité à l'égard de certaines catégories spécialisées d'achat, mais devaient en faire rapport au bibliothécaire national. Tous les autres achats exigeaient son approbation préalable.

23 Cet arrangement a permis à la Bibliothèque nationale de conserver un catalogue collectif complet des ouvrages que possèdent les bibliothèques fédérales, mais le système ne s'étend pas aux sociétés de la Couronne. En fait, dans le cas des bibliothèques dirigées par des professionnels, le bibliothécaire national n'a pas tardé à déléguer son autorité pour les achats de livres. En septembre 1957, un règlement autorisait les bibliothèques de ministère à acheter des livres sans autorisation préalable, mais l'application de la ligne de conduite générale en matière d'achats continuait d'être du ressort du bibliothécaire national. A notre avis, ce système, qui semble avoir donné d'assez bons résultats, pourrait maintenant être poussé plus loin, et l'assentiment préalable du bibliothécaire national

pourrait n'être exigé que pour l'achat d'ouvrages dont le prix dépasse cinquante dollars. Sous ce contrôle limité, les bibliothécaires posséderaient un degré de latitude pleinement compatible avec leur compétence et leurs normes professionnelles.

24 Il n'existe pas de méthode uniforme pour les achats mais il serait possible de mettre au point des formules et procédures communes, même si l'on ne peut trouver deux ministères dont les besoins soient les mêmes. On pourrait facilement rédiger un manuel définissant les procédures usuelles de demande d'achat, d'approbation, de commande et de paiement des livres et autres articles semblables; ce manuel contribuerait largement à uniformiser les méthodes dans les ministères.

25 L'achat et la garde des périodiques posent des problèmes spéciaux. Les bibliothèques fédérales en achètent 30,000 annuellement; ces abonnements leur coûtent environ $100,000. Le temps que le personnel consacre au tri et au classement de ces périodiques représente une somme élevée. A ces frais s'ajoutent ceux de la reliure et du rangement. Les comités des bibliothèques de ministère devraient faire une revue annuelle des besoins de périodiques et examiner la procédure relative à leur acheminement et à leur conservation. Aucune procédure uniforme n'est possible, mais sans un examen périodique du programme d'achats et des méthodes administratives, on ne peut contrôler comme il convient ces frais passablement élevés. Ce sont au fond des questions qui relèvent des ministères mais, nous l'avons déjà dit, ceux-ci doivent rechercher la collaboration de la Bibliothèque nationale.

26 C'est au Département des impressions et de la papeterie publiques qu'on a confié la responsabilité de déterminer la qualité de la reliure et l'endroit où ce travail sera exécuté. On a parfois autorisé les bibliothèques de ministère à confier des travaux de reliure aux pénitenciers fédéraux et même à des particuliers, mais en règle générale on a exercé une surveillance étroite.

27 Cette méthode a été critiquée parce que, a-t-on dit, elle occasionne de longs retards et elle est dispendieuse. Souvent on pourrait se contenter d'une reliure de qualité moindre. Aucun des comptes que nous avons examinés au cours de notre étude n'a révélé que l'imprimeur de la Reine aurait pu faire le même travail au même prix ou dans le même temps. Si la méthode de l'emmagasinage central des vieux numéros de périodiques et d'autres publications se généralise, et si l'on exerce un contrôle approprié sur les numéros à conserver, il ne sera plus guère nécessaire que chaque bibliothèque conserve des collections reliées. Pour ce qui est des périodiques destinés à l'emmagasinage, il suffit d'une reliure peu dispendieuse, si tant est qu'elle soit nécessaire; une planification rationnelle dans ce domaine permettrait de réaliser des économies appréciables.

LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE

28 L'étude de certains aspects administratifs qui, jusqu'à un certain point, se prêtent à la centralisation nous amène naturellement à dire quelques mots du statut et des fonctions de la Bibliothèque nationale.

29 La Bibliothèque nationale du Canada est née officiellement le 1er janvier 1953, date de la proclamation de la Loi sur la Bibliothèque nationale. Ce jour-là, le Centre bibliographique canadien, précurseur de la Bibliothèque et en activité depuis 1950, a été absorbé par la nouvelle institution. La Bibliothèque nationale est logée provisoirement au Dépôt des documents publics, à Tunney's Pasture (Ottawa). Le gouvernement se propose d'entreprendre la construction de l'immeuble de la Bibliothèque nationale en 1962.

30 La Bibliothèque nationale a pour fonction principale de rassembler une collection nationale d'ouvrages et de documents. Elle

doit dresser et tenir à jour un catalogue collectif national où figurent les inventaires de bibliothèques disséminées dans tout le pays. Elle doit aussi préparer et publier une bibliographie nationale où les livres publiés au Canada, écrits ou préparés par des Canadiens, ou offrant une importance ou un intérêt particulier pour le Canada, seront inscrits et définis. Elle doit voir aussi à la compilation et, au besoin, à la publication d'autres bibliographies, listes de références et catalogues. Enfin elle doit mettre ses ressources à la disposition de la population du Canada, dans la plus grande mesure compatible avec une bonne administration.

31 Depuis huit ans qu'elle existe, cette institution n'a jamais été logée dans son propre local. Elle a dû recruter et former un personnel pour les postes clés. Comme les autres bibliothèques fédérales, elle est placée sur un pied d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents dans la recherche de compétences. La Bibliothèque nationale et la bibliothèque du Parlement, qui travaillent dans la plus étroite harmonie, ont organisé le transfert d'un très grand nombre de livres et autres documents de la bibliothèque du Parlement à la Bibliothèque nationale. De très nombreux dossiers sont aussi venus d'autres sources, mais en attendant que le nouvel immeuble soit prêt, il n'est pas possible d'accepter toutes les offres. On a mis sur pied une vaste entreprise de production de microfilms et l'on a amorcé la préparation—apparemment interminable—d'un catalogue. De plus, la Bibliothèque nationale a assumé de lourds engagements en matière de rédaction et de publication. En outre, elle est devenue un service national de référence et de prêts entre bibliothèques et, pour ainsi dire, le centre d'information sur la localisation des livres et autres ouvrages appréciés des chercheurs.

32 La Bibliothèque nationale a commencé de rassembler sa collection de livres et de documents; elle possède déjà près de 250,000 ouvrages et 100,000 autres figurent sur ses listes de commande. Elle a en main 70,000 périodiques, 50,000 documents, 25,000 brochures et 50,000 microphotographies. Son inventaire s'enrichit au rythme de 33,000 pièces par année, sans compter 2,000 périodiques. On a filmé sur fiches les catalogues de toutes les bibliothèques importantes de référence ou de recherche et ces fiches ont été intégrées au catalogue collectif national. La publication de la bibliographie nationale *Canadiana* est en marche depuis quelques années.

33 Lorsque la Bibliothèque nationale a été établie en 1953, le soin de diriger les travaux préliminaires a été confié à l'archiviste fédéral nommé à cette occasion bibliothécaire national. La même personne a continué de cumuler les deux fonctions. Pendant ces dix ans, chacune des deux institutions a acquis des caractéristiques qui lui sont propres et bien qu'un certain nombre de services communs aux deux aient été mis sur pied, chacune des deux institutions a conservé son identité propre et leurs objectifs essentiels sont demeurés nettement distincts.

34 Le domaine des archives et celui des bibliothèques ont connu tous deux un essor phénoménal depuis dix ans. Comme la Bibliothèque nationale est devenue une institution nationale authentique avec un personnel et des ressources qui lui sont propres (en attendant de posséder ses propres installations matérielles), les fonctions d'archiviste fédéral et de bibliothécaire national ne devraient plus être dévolues à une seule et même personne.

35 La Bibliothèque nationale devrait chercher à obtenir des autres bibliothèques fédérales leur collaboration la plus entière à l'égard de deux domaines d'intérêt spécial. Premièrement, les bibliothèques des Archives publiques, du Musée national et de la Galerie nationale, à cause de leur importance, du domaine qu'elles couvrent et de leurs intérêts communs, sont de véritables continuations

des collections nationales. Il n'est peut-être pas possible à la Bibliothèque nationale de les absorber, mais il serait souhaitable que l'achat des livres fût coordonné pour éviter le chevauchement.

36 Deuxièmement, une politique de collaboration est nécessaire entre la Bibliothèque nationale et les bibliothèques de ministère qui ont accumulé au cours des années des collections présentant un intérêt national exceptionnel. Au premier rang de cette catégorie figure la collection scientifique rassemblée par le Conseil national de recherches. Déjà, par une entente officieuse, cette bibliothèque a été déclarée collection nationale, ce qui veut dire en somme que la Bibliothèque nationale a confié à celle du Conseil national de recherches le soin de maintenir et d'élargir ses services dans ce domaine particulier. Une entente d'un caractère plus formel qui établirait clairement à quelles conditions une bibliothèque de ministère peut être élevée au rang de collection nationale et chargée des responsabilités correspondantes, permettrait d'étendre ces arrangements à d'autres ministères. La bibliothèque de l'Agriculture possède une importante collection en sciences biologiques; elle peut aspirer logiquement au statut de collection nationale. Par ces moyens, il serait possible de procéder à une répartition rationnelle et économique du travail entre la Bibliothèque nationale et les bibliothèques spécialisées des ministères.

37 Il faut maintenant rechercher les moyens de mettre pleinement à contribution les collections spécialisées qui deviennent de plus en plus accessibles à mesure que la Bibliothèque nationale élargit ses cadres. Il saute aux yeux qu'il est nécessaire d'examiner la possibilité de rassembler dans un même local tous les documents des bibliothèques fédérales qu'on n'utilise que rarement. Le bibliothécaire national, sachant quel est le domaine que chaque bibliothèque de ministère doit couvrir, devrait voir au transfert de cette documentation vers un dépôt central. Ainsi, pour chaque bibliothèque, le besoin d'espace diminuerait de beaucoup; il serait possible au service des références de répondre aux besoins de l'administration fédérale et la documentation rarement utilisée serait avantageusement centralisée.

38 La Bibliothèque nationale aura besoin d'un personnel professionnel supplémentaire pour assurer en permanence un service de conseillers spécialisés aux petites bibliothèques des ministères et organismes qui ne sont pas présentement dirigées par des bibliothécaires professionnels.

39 Les bibliothèques fédérales sont indispensables à la bonne administration des affaires publiques. Beaucoup d'entre elles, nous l'avons déjà dit, font partie de notre patrimoine national et leurs ressources sont un actif précieux pour la population du Canada. L'essor et l'expansion méthodiques et soutenus de la Bibliothèque nationale créeront un pôle d'attraction pour ces services; ils permettront de réaliser des économies d'exploitation et d'améliorer le rendement dans les diverses bibliothèques des ministères du gouvernement.

7

LES DOCUMENTS ET LES ARCHIVES

LES DOCUMENTS

1 La garde et la destruction des documents publics doivent s'appuyer solidement sur des programmes de conservation et d'évaluation. La détermination de périodes de conservation pour contrôler la documentation depuis son acquisition jusqu'au moment où son sort est définitivement réglé, doit relever de la Direction d'un ministère; par contre l'évaluation est du ressort de l'archiviste. C'est entre ces deux fonctions intimement liées mais distinctes que se situe la tâche intermédiaire de conservation des documents.

CONSERVATION

2 Au chapitre 5 (LES DOSSIERS), nous avons déjà dit que les ministères ne s'intéressent pas tous de la même façon à l'établissement de périodes de conservation et à la destruction des documents. Cela tient surtout au manque de personnel qualifié aux services des dossiers, à l'absence de procédures uniformes et appropriées de classement et au fait que les hauts fonctionnaires ne tiennent pas à assumer la responsabilité d'un programme touchant la conservation et la destruction des documents.

3 Le personnel que vos commissaires ont chargé de faire enquête a constaté l'absence de méthodes afférentes à la séparation des documents actifs et inactifs, des documents précieux et des documents qui n'offrent qu'un intérêt passager, soit pour faciliter le retrait des documents inactifs qui encombrent les bureaux, soit pour détruire ceux qui n'ont aucune valeur.

4 Les grades accordés aux employés des services de dossiers font d'eux les parents pauvres des ministères. Il importe surtout d'établir des classifications appropriées pour les échelons supérieurs des préposés à la documentation.

5 En juillet 1961, un cours de gestion des documents était inauguré; vers le même temps, le Dépôt des documents publics publiait un *Procedure and Training Manual*. Cette initiative doit être complétée par un programme plus étendu d'enseignement si l'on veut ob-

vier à la pénurie actuelle de compétences dans le domaine de la gestion des documents.

6 Dans son rapport de février 1960, le Comité d'étude sur la gestion des documents concluait que les méthodes des ministères laissent à désirer parce que les rouages généraux de contrôle établis en décembre 1945 sont insuffisants. Ces rouages sont aux mains du Comité des documents publics, lequel se compose en ce moment de l'archiviste fédéral, qui en est le président, et de représentants de huit ministères désignés et de deux organismes désignés. Bien que tous les principaux ministères y soient représentés, aucune commission ni aucune société de la Couronne n'en fait partie.

7 Les pouvoirs et fonctions du Comité sont ainsi définis par le décret C.P. 212 du 16 février 1961:

> Le Comité recommandera au conseil du Trésor les directives à donner, au besoin, sur des questions intéressant la conservation ou le retrait de documents.
> Ses fonctions consisteront à faire une revue constante de l'état des documents publics; à voir, de concert avec les ministères et organismes de l'État, au classement, au soin, au dépôt et à la destruction de documents publics et à conseiller, au besoin, ces ministères et organismes. A cet égard, le Comité agira surtout auprès des ministères et organismes mentionnés aux annexes A et B de la Loi sur l'administration financière. C'est sur les ministères et organismes intéressés que repose avant tout l'obligation de conserver les documents en bon état et d'en recommander le retrait. Chaque ministère et organisme doit prendre les mesures nécessaires au soin, à la conservation et au retrait de ses propres documents, dont aucun ne sera détruit sans l'assentiment du Comité et du conseil du Trésor, sauf si l'on en possède des exemplaires supplémentaires.
> Les ministères et organismes, quand c'est possible, doivent classer leurs dossiers en vue de leur retrait, de leur destruction éventuelle ou de leur conservation. Ce classement doit, dans tous les cas, être approuvé par le Comité et par le conseil du Trésor.

8 La seule directive courante émise par le Comité des documents publics est la Circulaire n° 5 de mai 1961, laquelle *a*) définit les «documents publics» pour la première fois et *b*) modifie les dispositions à prendre concernant la destruction de ces documents. On ne saurait mettre en doute la sincérité des efforts de cet organisme, mais il y a lieu de se demander si un comité, quel qu'il soit, peut donner les résultats recherchés.

9 Un programme efficace de détermination des dates de déclassement et de destruction se compose d'au moins trois éléments principaux:

- Une base statutaire qui comprend des définitions et qui délimite les attributions.
- Des critères promulgués par l'échelon supérieur d'autorité pour la sélection des documents prêts à être déclassés ou détruits.
- Un personnel compétent possédant l'habileté technique nécessaire à l'application de ces critères.

DÉPÔT DES DOCUMENTS PUBLICS

10 Le Dépôt des documents publics se situe à mi-chemin entre les ministères d'où émanent les documents et les Archives publiques où sont logées en permanence les pièces qui présentent un intérêt historique. De la masse énorme de documentation qui provient des ministères, une tranche d'à peine 5 p. 100 sera acheminée vers une niche permanente aux Archives publiques. Il faut donc un dépôt qui serve d'étape intermédiaire, en quelque sorte, pour la conservation des documents inactifs jusqu'à ce que leur sort soit définitivement réglé, soit par leur transfert aux Archives publiques, soit par leur destruction.

11 Le Dépôt des documents publics devrait continuer d'être le foyer central de tout programme de déclassement. Depuis les derniers mois de 1955, il occupe un nouvel immeuble moderne spécialement conçu pour lui où il dispose d'une surface de plancher de trois acres et demie et de soixante-six milles de rayons. Huit de ses trente-cinq compartiments sont occupés par la Bibliothèque na-

tionale et deux par les Archives publiques qui y déposent les documents pour lesquels on n'a pas de place dans l'édifice de la rue Sussex. Le 1er septembre 1961, 210,739 pieds cubes y étaient occupés, soit à peu près tout l'espace disponible.

12 Prochainement, une partie de l'espace redeviendra libre lorsque les Archives publiques auront transféré leur part dans des locaux loués au centre de la ville. La capacité actuelle sera accrue de moitié environ lorsque sera achevé le nouvel édifice en voie de construction à Tunney's Pasture. Quand l'immeuble de la Bibliothèque nationale sera prêt, un autre secteur sera libéré. Deux périodes critiques occasionnées par le manque d'espace sont en perspective; la première surviendra dans environ deux ans et l'autre dans sept ou huit ans. Un troisième immeuble sera nécessaire, car il est prévu qu'il faudra douze acres environ pour l'emmagasinage.

13 L'effectif du Dépôt des documents publics est de trente-trois employés en tout. Il suffit pour le moment, mais si l'activité de la section chargée de la destruction prend les proportions prévues, il lui faudra du renfort. Le tableau 8 donne un état des frais globaux du Dépôt pour l'année 1960-1961.

14 Le principe fondamental qu'il ne faut jamais perdre de vue, c'est que le Dépôt des documents publics ne possède aucune autorité en ce qui a trait à l'affectation des dossiers dont il a la garde. Ses fonctions officielles se ramènent à trois:

- Assurer la sécurité et l'emmagasinage économique des documents inactifs de tous les ministères et organismes fédéraux.
- Assurer la sécurité et la conservation des documents présentant une valeur permanente.
- Aider les ministères et organismes à établir et à appliquer des méthodes rationnelles de gestion des documents.

15 Les documents logés au Dépôt sont en sécurité. On y a aménagé des installations de fumigation et de nettoyage. Des précautions spéciales ont été prises pour répondre aux besoins particuliers de ministères comme celui des Affaires extérieures ou d'organismes comme la Gendarmerie royale du Canada. Le coût de l'entreposage et du service est minime; il s'est élevé à environ $1 par pied cube durant l'année financière 1960-1961. Comme l'atteste le volume considérable d'équipement et d'espace libéré grâce à son activité, le Dépôt a permis aux ministères de réaliser des économies (voir le tableau 9 ci-dessous).

16 Sans doute l'existence du Dépôt des documents publics peut-elle se motiver par des raisons d'économie; mais une autre considération est également importante: la conservation des pièces présentant une valeur historique. C'est en fonction de ce double objectif que la ligne de conduite et les méthodes du Dépôt ont été conçues.

17 C'est la Division des acquisitions qui voit au transfert des documents inactifs et précieux des ministères et organismes, et qui les libère des dossiers que personne ne consulte plus pour les répartir entre ceux qui présentent un intérêt historique et ceux qui sont superflus et voués à la destruction. Tous les dossiers sont arbitrairement rangés en deux catégories: les dossiers du personnel et les autres dossiers. On a mis au point des procédés d'examen appropriés pour chacune des deux catégories.

18 Les dossiers personnels de tous les employés qui ont quitté le service public, qui sont passés d'un ministère à un autre il y a moins de trois ans et qui n'ont pas atteint l'âge de 70 ans ont été groupés, quel que soit le ministère d'où ils proviennent. Ce système a donné d'excellents résultats; on songe sérieusement à l'étendre au personnel des forces armées.

Tableau 8—PRIX DE REVIENT DU DÉPÔT DES DOCUMENTS PUBLICS, ANNÉE FINANCIÈRE 1960-1961

Traitements		$105,554.27
Voyages		616.85
Équipement		17,894.95*
Caisses du Dépôt		6,250.00
Papeterie, poste, téléphone, menue monnaie, etc.		1,172.00
Camions		1,839.12
Entretien des camions		1,125.02
Entretien de l'immeuble	$63,062.80	
Moins $\frac{1}{3}$ pour la Bibliot. nat. et le service du microfilm	21,020.93	
		42,041.87
Immobilisations, y compris les rayons (amorties sur 40 ans)	$42,288.35	
Moins $\frac{1}{4}$ pour la Bibliot. nat. et le service du microfilm	10,572.08	
		31,716.27
Commissionnaires	$14,155.03	
Moins $\frac{1}{3}$ pour la Bibliot. nat. et le service du microfilm	4,718.34	
		9,436.69
Prix de revient total		$217,647.04
Hommes-année		$27\frac{1}{2}$
Inventaire le 31 mars 1961		190,649 pieds cubes

*Ce chiffre très élevé est surtout attribuable à l'examen d'une accumulation de dossiers du personnel.

Tableau 9—ÉQUIPEMENT ET ESPACE LIBÉRÉS GRÂCE AU DÉPÔT DES DOCUMENTS PUBLICS

	1956	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*Total*
Caisses	3,107	7,501	3,273	3,013	3,235	20,189
Classeurs	1,254	1,833	2,290	2,070	2,982	10,429
Rayons (pieds)	6,698	10,224	3,994	6,929	3,507	31,352
Autres	157	201	219	482	1,059	2,118
Superficie libérée (pieds carrés)	46,291	21,609	19,742	15,125	23,393	126,160

19 C'est généralement le ministère intéressé qui prend l'initiative du transfert des autres dossiers. Grâce à des consultations entre le ministère et le Dépôt, les dossiers sont évalués, mis en ordre et décrits; le transfert même est ensuite effectué par le personnel du Dépôt. Cependant le volume des acquisitions n'est pas l'unique ou le principal critère de l'utilité. Un relevé mené en 1960 par le Comité de gestion des documents a révélé que 30,920 pieds cubes de documents avaient été transférés au Dépôt durant l'année 1959. Mais sur les cinquante-deux ministères et organismes interrogés, vingt-cinq seulement en avaient fourni et trois d'entre eux comptaient pour plus de la moitié des documents

transférés. Les tableaux 10 et 11 donnent un bref résumé des travaux de la Division des acquisitions.

20 Voici quels ont été les volumes minimum et maximum des transferts pour l'année 1959:

Production de défense	10 pieds cubes
Corporation commerciale canadienne	16 » »
Commerce	45 » »
Affaires des anciens combattants	5,089 » »
Soc. centrale d'hyp. et de logement	5,273 » »
Contrôleur du Trésor	5,441 » »

21 Jusqu'à septembre 1961, le Dépôt des documents publics n'avait reçu de transferts que de trente-six ministères et organismes; encore faut-il dire que certains n'étaient que symboliques. Ce fait s'explique par l'inertie des ministères, qui ne comprennent pas le rôle réel du Dépôt. On ne peut les forcer à transférer leurs documents; le Dépôt ne peut que démontrer par les services qu'il rend que ces transferts les débarrasseront de besognes inutiles et fastidieuses.

22 Les fonctions principales de la Division du déclassement et de la destruction sont au nombre de trois:

- Aider les ministères à établir des périodes de conservation pour leurs documents, à transférer les documents inactifs au Dépôt des documents publics, à détruire les pièces sans valeur et à céder à la Division des manuscrits des Archives publiques celles qui présentent un intérêt historique.
- Prendre des dispositions pour la destruction des pièces qui n'ont ni valeur historique ni valeur permanente pour le ministère d'où elles proviennent. Cela vaut à la fois pour les documents déjà transférés au Dépôt et pour ceux que les ministères lui offrent.
- Assurer la conservation des documents qui présentent un intérêt permanent pour le ministère ou un intérêt historique futur pour les Archives publiques.

23 Les méthodes applicables aux dossiers du personnel ainsi qu'aux autres dossiers ont

Tableau 10—STATISTIQUE SUR L'ACTIVITÉ DE LA DIVISION DES ACQUISITIONS

	1956	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*Total*
Nombre de transferts	66	74	122	97	130	489
Dossiers du personnel (pieds cubes)	53,471	29,007	31,242	34,410	39,408	187,538
Autres dossiers (pieds cubes)	—	553	3,704	4,950	5,695	14,902
Inventaire (moins le volume détruit) (pieds cubes)	—	—	—	—	178,237	—

Tableau 11—VOLUME DES ACQUISITIONS—PÉRIODES MAXIMUM ET MINIMUM DE DISTRIBUTION*

	Maximum		*Minimum*	
Année	*Mois*	*Pieds cubes*	*Mois*	*Pieds cubes*
1956	Mai	12,429	Juillet	332
1957	Août	7,587	Oct.	160
1958	Juin	5,139	Nov.	278
1959	Fév.	8,476	Avril	620
1960	Fév.	16,301	Avril	600

*Ce tableau indique que les transferts sont inégalement répartis. Cette inégalité n'est pas attribuable uniquement aux ministères puisque le moment de l'acceptation peut dépendre de l'espace dont le Dépôt dispose. Il est clair cependant que s'il était possible d'exercer un plus grand contrôle sur le choix du moment, on pourrait procéder à une répartition plus judicieuse du personnel.

été soigneusement formulées. Aucun document ne peut être détruit par le Dépôt sans l'autorisation voulue. A cette fin, le ministère doit lui faire parvenir une copie de l'autorisation obtenue du conseil du Trésor. Avant de s'adresser au conseil du Trésor, le Dépôt doit d'abord demander l'assentiment du ministère. Pour que les ministères soient renseignés sur les documents qui sont transférés au Dépôt, on accumule des statistiques indiquant combien de fois ces pièces ont été consultées. Ces rapports sont adressés aux ministères; souvent on leur propose en même temps d'envisager la destruction possible de ces dossiers. Les économies qui résultent de la destruction sont d'importance secondaire puisque l'objectif principal est de conserver les documents précieux. Afin de détruire tout ce qui peut être détruit, il faut que les ministères s'appliquent à établir des périodes de conservation fondées sur les exigences; or, nous l'avons déjà dit, tout n'est pas parfait de ce côté, loin de là. Le tableau 12 résume les travaux de la Division.

24 S'il est vrai qu'il ne semble pas y avoir eu de destruction non justifiée de documents présentant un intérêt permanent, il est manifeste que trop peu de documents inutiles ont été détruits. Le Dépôt des documents publics n'a reçu jusqu'ici qu'une très faible proportion des documents du service public, dont une fraction seulement a été liquidée. En 1958, les ministères n'ont disposé à Ottawa que de 122,063 pieds cubes, en plus de 11,052 pieds cubes ailleurs au pays, soit 233,115 pieds cubes en tout; ceux-ci étaient répartis entre trente-cinq ministères et organismes dont un a compté à lui seul pour près du tiers et les trois principaux pour près de 60 p. 100. L'écart qui existe est intéressant:

Commission maritime canadienne		8 pieds cubes
Office fédéral du charbon		20 » »
Auditeur général		85 » »
Travaux publics—		
Ottawa	25	
Ailleurs	112	
		137 » »
Directeur général des élections		13,728 » »
Contrôleur du Trésor—		
Ottawa	8,349	
Ailleurs	15,599	
		23,948 » »
Revenu national (impôt)		35,860 » »
Citoyenneté et Immigration—		
Ottawa	1,151	
Ailleurs	74,800	
		75,951 » »

25 Le service assuré aux ministères et organismes dont les dossiers sont confiés au Dépôt des documents publics est de première importance; pour motiver l'existence du Dépôt, au point de vue des ministères, c'est la qualité de ce service qui est le critère décisif. Il s'ensuit que sa ligne de conduite et ses méthodes dépendent en somme de l'activité de la Division des références dans trois domaines particuliers:

- Le prêt de documents au ministère d'où ils proviennent.
- Les moyens de recherches assurés aux représentants du ministère et aux étudiants qui ont obtenu l'autorisation du ministère.
- Le dépouillement de ces documents pour repérer des renseignements.

Tableau 12—ACTIVITÉ DE LA DIVISION DU DÉCLASSEMENT ET DE LA DESTRUCTION

	1956	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*Total*
Nombre de transactions	3	24	16	15	32	90
Dossiers du personnel (pieds cubes)	240	7,425	4,640	5,790	3,141	21,244
Autres dossiers (pieds cubes)	—	—	—	—	—	—

26 Tant du côté quantité que du côté qualité, le service de références crée une excellente impression. Les prêts ainsi que le rangement des nouveaux transferts représentent 95 p. 100 du travail accompli par la Division. On conserve un registre des dossiers prêtés aux ministères; au besoin, un dossier peut être retourné au ministère et rayé des listes du Dépôt. Le travail de référence se répartit à raison d'environ 98 p. 100 pour les ministères et de 2 p. 100 seulement pour le public. Le tableau 13 donne la statistique de l'activité de cette division.

DÉPÔTS RÉGIONAUX DE DOCUMENTS PUBLICS

27 Puisqu'il se trouve un plus grand nombre de documents publics dans les bureaux régionaux qu'à Ottawa même, et puisque la plus grande partie de ces documents de l'extérieur sont centralisés dans quelques villes, il vaut la peine de se demander s'il n'y aurait pas lieu d'établir des dépôts régionaux. Les données recueillies par le Comité d'étude sur la gestion des documents, dont nous avons déjà parlé, sont résumées aux tableaux 14, 15 et 16.

Tableau 13—DIVISION DES RÉFÉRENCES—STATISTIQUE DE SON ACTIVITÉ

	1956	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*Total*
Demandes	3,777	15,404	35,758	34,669	57,700	147,308
Recherches (heures)	136	196	190	585½	827	1,934½
Additions	1,421	7,838	63,715	63,710	55,571	192,255
Dossiers du personnel	—	4,765	79,234	101,600	96,300	281,899

Tableau 14—VOLUME DES DOCUMENTS PUBLICS DÉTENUS À OTTAWA ET AILLEURS AU CANADA EN 1959—LE VOLUME EST DISTRIBUÉ D'APRÈS LES MOYENS DE CONSERVATION ET PAR CATÉGORIE DE DOCUMENTS (ACTIFS ET INACTIFS), LES FRAIS ÉTANT EXPRIMÉS EN MILLIERS DE DOLLARS

	Actifs	*Inactifs*	*Total*	*Coût (est.)*
1. TIROIRS DE CLASSEURS				($000)
Ottawa	171,566	36,420	207,986	
Ailleurs	262,794	47,063	309,857	
Total	434,360	83,483	517,843	
Coût (estim.)				$ 6,179
2. RAYONS (PIEDS LINÉAIRES)				
Ottawa	180,931	314,445	495,376	
Ailleurs	267,129	367,412	634,541	
Total	448,060	681,857	1,129,917	
Coût (estim.)				$ 1,581

Tableau 14—VOLUME DES DOCUMENTS PUBLICS DÉTENUS À OTTAWA ET AILLEURS AU CANADA EN 1959—LE VOLUME EST DISTRIBUÉ D'APRÈS LES MOYENS DE CONSERVATION ET PAR CATÉGORIE DE DOCUMENTS (ACTIFS ET INACTIFS), LES FRAIS ÉTANT EXPRIMÉS EN MILLIERS DE DOLLARS—Fin

	Actifs	*Inactifs*	*Total*	*Coût (est.)*
3. CAISSES				($ 000)
Ottawa	3,669	36,422	40,091	
Ailleurs	10,190	25,996	36,186	
Total	13,859	62,418	76,277	
Coût (estim.)				$ 915
4. FICHES (TIROIRS)				
Ottawa	53,385	5,072	58,457	
Ailleurs	106,282	34,359	140,641	
Total	159,667	39,431	199,098	
Coût (estim.)				$ 1,046
			Équipement: Somme partielle	$ 9,721
5. CARTES PERFORÉES				
Ottawa	39,268	18,224	57,492	
Ailleurs	68,683	32,108	100,791	
Total	107,951	50,332	158,283	
6. SUPERFICIE OCCUPÉE (PIEDS CARRÉS)				
Ottawa	689,320	433,209	1,122,529	$ 2,040
Ailleurs	1,101,710	255,441	1,357,151	$ 2,678
Total	1,791,030	688,650	2,479,680	
Coût (estim.)			Superficie: Somme partielle	$ 4,718
7. DOSSIERS DU PERSONNEL				
Ottawa	2,747	133	2,880	$ 7,931
Ailleurs	9,243	189	9,432	$19,817
Total	11,990	322	12,312	
Coût (estim.)			Personnel: Somme partielle	$27,748
			GRAND TOTAL (ESTIM.)	$42,187

Tableau 15—DONNÉES DU TABLEAU 14 EXPRIMÉES EN POURCENTAGE

Équipement	Hors d'Ottawa			Inactifs		
	Actifs	*Inactifs*	*Total*	*Ottawa*	*Ailleurs*	*Total*
Tiroirs de classeurs	60.5	56.4	59.8	17.6	15.2	16.1
Rayons	59.6	53.9	56.1	63.5	57.9	60.3
Caisses	73.5	41.6	47.4	90.8	71.8	81.8
Tiroirs de fiches	66.6	87.1	70.6	8.7	24.4	19.8
Cartes perforées	63.6	63.8	63.7	31.7	31.9	31.8
Superficie (pieds carrés)	61.5	37.1	54.7	38.6	18.8	27.8
Personnel	77.1	58.7	76.6	4.6	2.0	2.6

Tableau 16—DOCUMENTATION CONSERVÉE ET ESPACE OCCUPÉ HORS D'OTTAWA—EN MILLIERS

	Volume des documents (pi. cubes)			Superficie (pi. carrés)		
	Actifs	*Inactifs*	*Total*	*Actifs*	*Inactifs*	*Total*
Toronto	94	56	150	151	40	191
Ailleurs, Ont.	129	102	231	185	75	260
Somme partielle, Ont.	223	158	381	s. p. 336	115	451
Montréal	65	27	92	116	38	154
Ailleurs, Qué.	62	66	128	77	18	95
Somme partielle, Qué.	127	93	220	s. p. 193	56	249
C.-B.	108	71	179	135	37	172
N.-É.	82	72	154	76	40	116
Manitoba	77	43	120	102	27	129
Total	617	437	1,054	842*	275*	1,117*
Total, bureaux extérieurs				1,101*	255*	1,356*

*On ne possède pas de données permettant d'expliquer l'écart entre ces deux chiffres.

Deux conclusions se dégagent d'une étude de la situation actuelle:

- Étant donné l'écart appréciable constaté dans la superficie affectée aux documents inactifs (à Montréal, .7 pied cube par pied carré et à Vancouver, 1.9 pied cube par pied carré), il faudrait procéder immédiatement à une enquête sur l'utilisation irrationnelle de l'espace disponible et déterminer avec exactitude le coût de la superficie actuelle comparativement à ce que coûterait un dépôt régional.
- Un dépôt régional devient une unité viable pour un personnel minimum de trois employés s'il a en main 30,000 pieds cubes de documents, si ses acquisitions annuelles atteignent de 8,000 à 10,000 pieds cubes et ses liquidations annuelles de 4,000 à 8,000 pieds cubes, et si le nombre de références est de 10,000 à 15,000 par année.

28 D'après ces critères, il conviendrait d'établir des dépôts régionaux à Toronto et à Montréal (en incluant les zones périphériques). Il faudrait aussi envisager la possibilité d'en établir à Vancouver, à Winnipeg et en quelque endroit central des provinces maritimes. Puisque c'est la qualité du service qui compte avant tout, le choix de l'emplacement est important, comme le sont également tous les plans de décentralisation qui ont trait aux autres activités fédérales.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

29 Le but doit être de réaliser les économies maximums dans le transfert des documents d'un ministère ou organisme au Dépôt des documents publics, et de là aux Archives publiques, le tri approprié étant fait en cours de route pour éliminer les pièces inutiles et conserver toutes celles qui ont une valeur historique. Ces deux dernières démarches doivent être envisagées simultanément et sont d'égale importance. Pour éviter que le Dépôt des documents publics ne soit inondé d'un torrent de papiers inutiles, les ministères doivent autoriser la destruction de certaines pièces. Le Dépôt est avant tout un organisme de garde. C'est l'archiviste qui doit décider quels sont les documents qu'il faut conserver en permanence; c'est lui qui, après avoir consulté les ministères, doit déterminer dans quelle mesure le public aura accès aux documents.

30 Les Archives publiques doivent jouer un rôle important dans ce processus de déclassement et de destruction. C'est une responsabilité qui incombe aux Archives publiques plutôt qu'à la direction, et il importe que toutes les étapes de cette opération soient bien réussies. Il faut que les Archives publiques puissent juger si les périodes de conservation fixées par les ministères sont raisonnables. Cet organisme doit avoir le pouvoir d'examiner la documentation conservée et d'approuver toutes les demandes de destruction de dossiers; ses décisions doivent être irrévocables.

31 Aucun document ne doit être détruit à quelque étape que ce soit sans une autorisation formelle. En ce moment, l'autorité est dévolue au conseil du Trésor qui consulte à ce sujet le Comité des documents publics. Si l'on mettait sur pied un programme rationnel de déclassement et de destruction qui soit appuyé sur une loi et qui présupposerait l'établissement de critères par les autorités supérieures et l'existence d'un personnel compétent, il semblerait plus logique de confier à l'archiviste fédéral le pouvoir nécessaire pour la destruction de documents.

32 Dans le même ordre d'idées, la question du transfert obligatoire se pose. Au Canada, la loi confère à l'archiviste fédéral le droit de réquisitionner des documents publics; c'est un droit dont il ne s'est jamais prévalu. Règle générale, il préfère user de persuasion et en venir à une entente tacite. Le Dépôt des documents publics, par l'entremise de son service de déclassement et de destruction, a déjà démontré qu'il peut être utile aux ministères. A mesure que les programmes de déclassement s'amélioreront, le recours à la persuasion donnera des résultats satisfaisants.

33 Un argument que les ministères font souvent valoir pour s'opposer aux transferts, c'est qu'ils perdent ainsi, disent-ils, leur droit de déterminer dans quelle mesure le public aura accès aux documents. Or ils n'ont rien à craindre de ce côté car les Archives publiques et le Dépôt peuvent protéger ce droit d'accès tout aussi efficacement que les ministères. Le but doit être d'effectuer le transfert le plus tôt possible, compte tenu de la nature des documents à transférer. Aucune règle générale satisfaisante n'est applicable au droit d'accès; un programme souple, élaboré par les Archives publiques en étroite collaboration avec le ministère et fondé sur une appréciation mutuelle des objectifs recherchés, semble la solution la plus logique.

34 L'abaissement de la cote de sécurité de certains documents fait surgir un problème compliqué en matière de déclassement. C'est de la direction des ministères que doivent relever les décisions essentielles. Quoi qu'il en soit, l'examen de chaque pièce individuelle ou de chaque dossier prend du temps et coûte cher. Deux méthodes permettraient peut-être d'améliorer les choses. La première consisterait à établir une cote de sécurité dès la constitution du document. La deuxième—la plus pratique des deux—consisterait à abaisser automatiquement, après un nombre déterminé d'années, la cote de certaines catégories de dossiers pris en blocs, les documents privilégiés étant revus et mis à part. L'abaissement de la cote permet de réaliser des économies appréciables, car à partir de ce moment, les documents peuvent être déposés dans des endroits où l'espace coûte beaucoup moins cher.

LES ARCHIVES

35 Les documents historiques canadiens sont rassemblés aux Archives publiques, mais trois autres organismes ont des sections d'histoire dont les fonctions sont assez apparentées à celles des Archives pour mériter une considération spéciale.

LES ARCHIVES PUBLIQUES

36 Les Archives publiques du Canada doivent leur existence à un décret en conseil de 1872 qui chargeait un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture de diriger un centre «d'archives publiques»; un décret de 1903 stipulait que les documents publics «devaient être rassemblés en un même endroit et confiés à la garde d'une même personne». Une loi de 1912 a établi un service des archives publiques sous la direction du secrétaire d'État. Depuis 1954, ce service relève du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

37 La Loi sur les archives publiques prévoit la nomination d'un fonctionnaire ayant le titre «d'archiviste fédéral», ainsi que le rang et le traitement d'un sous-ministre. Sous la direction du ministre, ce fonctionnaire est préposé «au soin, à la garde et à la régie des archives publiques». Il a «la régie et la direction de tous les fonctionnaires, commis et employés nommés pour l'aider dans l'accomplissement de ses fonctions». Les Archives publiques se composent «des actes et documents publics ainsi que des pièces historiques de toute espèce, nature et description, confiés, sous l'autorité des dispositions de la présente loi ou de quelque arrêté en conseil rendu sous son régime, au soin, à la garde et à la régie de l'archiviste fédéral». De plus, les moyens d'acquisition de documents par les Archives publiques sont prévus par des dispositions générales.

38 Les ressources des Archives sont exceptionnellement riches et variées, et reflètent généralement bien les Canadiens aux points de vue chronologique, géographique, politique, économique, social et culturel. Les services rendus par les Archives publiques aux ministères, aux chercheurs et au public en général sont d'habitude fort appréciés. Cette institution mérite la bonne réputation dont elle jouit. Les documents qu'elle conserve ne sont pas tous des «archives» au sens rigoureux du terme; certaines des fonctions qu'elle continue d'assumer ne s'apparentent que de loin au domaine des archives. Quoi qu'il en soit, cet effort pour conserver notre patrimoine, surtout à une époque où il n'existait aucune autre institution nationale appropriée, a immensément enrichi notre culture.

39 Les moyens matériels qu'offre l'immeuble actuel de la rue Sussex (aménagé en 1906 et agrandi en 1925) sont lamentablement insuffisants; il est évident qu'on y est à l'étroit. Des documents sont maintenant emmagasinés au Dépôt des documents publics à Tunney's Pasture et, ailleurs à Ottawa, dans des locaux loués. Il faut empêcher que cet état de choses se perpétue. Les plans de l'immeuble qui doit

abriter à la fois les Archives publiques et la Bibliothèque nationale ont été conçus pour répondre aux besoins particuliers de ces deux institutions différentes mais apparentées. On a tenu compte non seulement des besoins actuels, mais de l'expansion prévue pour un avenir assez éloigné.

40 Le 31 décembre 1960, les Archives comptaient 106 employés, comparativement à un effectif approuvé de 115. La répartition du personnel entre les diverses divisions semble équitable; les classifications actuelles des employés permettent à cette institution de fonctionner efficacement et sans heurt.

41 Rien n'indique que l'effectif soit trop nombreux; le moral est bon et le personnel mérite des louanges. On constate que les services communs ont été planifiés; les divisions de la comptabilité et du personnel de la Bibliothèque nationale et des Archives publiques ont été fusionnées; le service de reliure et la Section centrale de microfilm travaillent au prix coûtant pour tous les ministères et organismes de l'État.

42 Les Archives peuvent maintenant compter sur un appui financier compatible avec leur statut et leurs obligations d'institution nationale (voir le tableau 17). C'était loin d'être le cas il y a dix ans à peine. Les traitements représentent le principal chef de dépenses. Les fonds affectés à l'acquisition de documents historiques peuvent sembler minimes; toutefois, ces ressources proviennent en grande partie des ministères et de particuliers.

Tableau 17—BUDGETS DES ARCHIVES PUBLIQUES PAR ANNÉE FINANCIÈRE

Années	*Dépenses*
1938–1939	$ 158,697
1943–1944	123,335
1953–1954	264,264
1954–1955	286,702
1955–1956	334,450
1956–1957	407,904
1957–1958	477,408
1958–1959	524,087
1959–1960	533,262
1960–1961 (prévisions)	598,752
1961–1962 (estimations)	716,268

43 Quatre divisions, celles de la bibliothèque, des manuscrits, des gravures et des publications, assurent les services importants des Archives publiques.

Division de la bibliothèque

44 Les chercheurs ont toujours apprécié la facilité d'accès aux manuscrits et aux livres, facilité d'autant plus grande que la bibliothèque et la salle des manuscrits sont voisines. On dira peut-être que les livres ne sont pas à proprement parler une collection d'archives; on a soigneusement reconsidéré cette fonction lorsqu'on a élaboré les attributions de la Bibliothèque nationale. Quoi qu'il en soit, le rassemblement par les Archives publiques de la collection *Canadiana*, longtemps avant l'établissement de la Bibliothèque nationale, a enrichi notre patrimoine de ressources historiques.

45 Concentrant ses efforts sur l'histoire et la géographie du Canada, ainsi que sur la documentation britannique, française et américaine qui s'y rattache, la Division de la bibliothèque a accumulé peu à peu une importante collection d'ouvrages imprimés. Elle compte environ 70,000 livres (on acquiert chaque année de 200 à 500 ouvrages), 10,000 brochures et 5,000 éphémérides non cataloguées; une très riche collection de documents du gouvernement fédéral allant des débuts jusqu'à nos jours et un assez fort volume de documents des gouvernements provinciaux remontant aux premières époques; un riche assortiment de périodiques dont 80 séries ont été achetées et 320 reçues en don ou en échange, et une excellente collection de journaux présentant un intérêt historique. La Division est très

à l'étroit mais déménagera prochainement dans des locaux plus commodes.

46 La Division perdra son identité lorsqu'elle sera absorbée par la Bibliothèque nationale. Celle-ci, soucieuse d'élargir la collection *Canadiana*, en étendra sans aucun doute les cadres; d'autre part, les ouvrages que possède la Division enrichiront considérablement l'inventaire de la Bibliothèque nationale. Il en résultera une riche section d'histoire du Canada.

47 La collection de journaux de la Division représente une valeur historique inestimable. Les titres offrent un éventail très varié réparti suivant la chronologie, la géographie et la langue; beaucoup de numéros sont vieux et flétris. Les séries sont plus ou moins longues et plus ou moins complètes. A mesure que les travaux de collation avancent, on prépare d'excellents index. En outre, une vingtaine de collections ont été transférées de la bibliothèque du Parlement et intégrées aux archives, les exemplaires doubles étant éliminés. Cette collection est dispersée à trois endroits différents.

48 Les deux autres principaux dépositaires de collections de journaux sont la bibliothèque du Parlement et la Bibliothèque nationale. La première possède la plus volumineuse et la plus importante série de journaux d'histoire et d'actualité, rangée actuellement à trois différents endroits. Elle s'approvisionne à la salle de lecture du Parlement, laquelle est abonnée à non moins de 761 publications dont une partie d'environ 10 p. 100, également répartie entre les titres canadiens et étrangers et ceux de langue française et de langue anglaise, est choisie pour être conservée en permanence. On ne garde que quelques hebdomadaires car on suppose que les organismes provinciaux correspondants les conservent. La collection de la Bibliothèque nationale est moins abondante mais elle s'enrichit rapidement; elle compte quelques publications étrangères importantes.

49 En plus des collections ordinaires, il existe un assortiment de journaux présentant un intérêt particulier. Ce sont:

- Les journaux de groupes ethniques—ils sont conservés par la Bibliothèque nationale qui les a obtenus de la Division des journaux de langue étrangère du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et de la Gendarmerie royale.
- Les journaux ayant trait au travail—la bibliothèque du ministère du Travail se charge de les recueillir; elle ne les conserve que sur microfilms.
- Les journaux agricoles—c'est la bibliothèque du ministère de l'Agriculture qui s'en charge.
- Les journaux militaires—c'est la bibliothèque du ministère de la Défense nationale qui, en étroite collaboration avec les Archives publiques, s'occupe le plus activement de les recueillir.
- Les journaux étrangers—la responsabilité est divisée; actuellement, on n'en conserve que quelques collections importantes.

50 Il y a tout à gagner à concentrer entre les mains d'un seul et même organisme les collections de journaux du gouvernement fédéral. Déjà les ministères transfèrent les leurs aux Archives publiques en attendant que la Bibliothèque nationale dispose d'espace à cette fin. La bibliothèque du Parlement a démontré, par la ligne de conduite et les méthodes qu'elle a adoptées, qu'elle est disposée à collaborer, pourvu que ses besoins particuliers soient protégés. Quoi qu'il en soit, en attendant que la ligne de conduite de la Bibliothèque nationale soit clairement définie, il y aurait lieu de déterminer jusqu'où va la responsabilité des organismes provinciaux à l'égard de la conservation des hebdomadaires. Pour empêcher un chevauchement inutile, il serait bon aussi d'étudier avec soin la conservation des journaux d'intérêt spécial et des journaux étrangers.

51 Comme les journaux occupent beaucoup d'espace et se détériorent facilement, on peut se demander s'il serait possible de les microfilmer. Sous cette forme, on pourrait faire l'acquisition de séries jusqu'ici inaccessibles et enrichir les collections courantes puisque beaucoup de journaux sont maintenant disponibles en exemplaires microfilmés. Les économies afférentes à la reliure et à l'emmagasinage permettraient de se procurer sans une trop forte augmentation des frais un plus grand nombre de séries. Les opinions diffèrent encore quant à savoir s'il y a lieu de conserver les collections de journaux sous leur forme originale même s'ils ont été microfilmés. Ces derniers ne sont pas encore très populaires auprès des usagers.

52 Le projet de reproduction sur microfilms, mis en œuvre par l'Association canadienne des bibliothèques, a été soutenu à ses débuts par une subvention de la fondation Rockefeller et, plus tard, par le Conseil des Arts du Canada. Il s'est limité d'abord aux journaux historiques, mais il s'étend maintenant aux journaux d'importance historique; on dispose d'une caméra logée aux Archives publiques; le travail technique est excellent. On prend soin de s'assurer que les collections de journaux sont complètes et l'on entreprend des recherches actives pour se procurer les numéros manquants. Il a été possible d'obtenir l'étroite collaboration de bibliothèques partout au Canada et aux États-Unis. On vend des diapositives; comme le projet doit faire ses frais, la question de sa rentabilité influe nécessairement sur le choix des séries à filmer. Le coût d'une impression définitive peut paraître élevé, mais il l'est moins quand on tient dûment compte de la somme des recherches et de la qualité du produit fini.

53 L'Association remplit cette fonction qui, sans elle, retomberait sans doute sur la Bibliothèque nationale. Étant donné le nombre incalculable de services que la Bibliothèque nationale naissante pourrait être appelée à établir, il serait bon qu'elle laisse à l'Association le domaine des journaux et qu'elle prenne l'initiative de microfilmer les périodiques et les publications connexes.

Division des cartes géographiques

54 Non seulement cette division possède la plus riche collection canadienne de cartes géographiques d'intérêt historique, mais elle fait également l'acquisition de nouvelles cartes intéressant le Canada qui sortent des ateliers fédéraux et provinciaux et même d'ateliers privés. Le 31 décembre 1960, les Archives publiques possédaient 84,600 cartes et plans catalogués et classés; un nombre au moins égal était entreposé au Dépôt des documents publics. La Division a mis au point son propre système de classification et de cote des cartes géographiques, ce qui permet une répartition équitable des frais. C'est la Division des cartes géographiques et non la Division de la bibliothèque qui a la garde des atlas.

55 Le rythme des acquisitions varie considérablement, car un simple transfert peut signifier l'arrivée soudaine d'une multitude de cartes géographiques. Un budget est prévu pour l'acquisition ou l'achat de cartes rares et très anciennes. Les dimensions, l'état et la valeur des cartes variant sensiblement, on a recours à toutes sortes d'installations pour l'emmagasinage. On a publié, à l'usage du public, certains catalogues des inventaires ainsi que des monographies bibliographiques annotées. Les ministères et les étudiants qui font des recherches ont largement recours aux ressources de cette division. Elle reçoit également du public un grand nombre de demandes de renseignements.

56 Bien qu'il soit incontestable qu'une collection de cartes géographiques canadiennes présente un intérêt historique—les cartes sont en effet une catégorie particulière de la documentation—il y a possibilité de chevauchement des ressources et des services quand

d'autres organismes gouvernementaux s'occupent aussi d'en recueillir.

57 La Division des références de la Direction de la géographie (ministère des Mines et des Relevés techniques) est autorisée à «recueillir et à classifier pour qu'ils soient immédiatement disponibles» tous les documents appropriés (y compris les cartes géographiques et les atlas) relatifs au Canada et à des pays étrangers. Le mot «géographie» est interprété dans son acception la plus large et englobe les aspects humain, économique, social et politique aussi bien que matériel. La Division fait l'acquisition de cartes géographiques préparées par des cartographes particuliers, aussi bien que de toutes les cartes publiées par les gouvernements du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis. Elle a aussi conclu des accords avantageux d'échange avec plusieurs pays étrangers. Les rentrées mensuelles varient entre mille et deux mille; environ 200,000 cartes géographiques ont été classifiées et ajoutées au répertoire.

58 En plus de répondre aux demandes de son propre ministère en matière de références, la Division met ses services à la disposition d'autres ministères (par exemple, à ceux des Affaires extérieures et du Commerce) et, dans une certaine mesure, à la disposition du grand public. Cependant, cette activité se limite d'habitude aux aspects techniques de la cartographie. En somme, elle collectionne surtout les cartes géographiques actuelles et son activité est orientée vers l'avenir plutôt que vers le passé. Elle ne conserve pas les exemplaires de cartes étrangères désuètes mais, avec l'assentiment du ministre, elle en dresse une liste et les offre aux universités canadiennes. Elle garde les anciennes émissions de cartes au Canada parce qu'elle les juge précieuses au point de vue de l'évolution de la cartographie plutôt qu'au point de vue historique. Bien que la conservation de cartes géographiques à la fois par les Archives publiques et par la Direction de la géographie du ministère des Mines et des Relevés techniques donne lieu à un certain chevauchement, il semble contenu dans des limites raisonnables, grâce à la répartition des responsabilités. La collection de la Direction de la géographie doit cependant être considérée comme une richesse nationale. C'est en tenant compte du statut de cette collection qu'il faut repenser les programmes d'acquisition, de conservation et de mise à la disposition du public.

Division des manuscrits

59 La Division des manuscrits, qui dispose de 18,000 pieds linéaires depuis 1961, est une véritable mine d'or pour ceux qui s'intéressent aux recherches historiques sur le Canada, bien que la statistique ne saurait donner une juste idée de son utilité. On conserve deux catégories principales d'archives: les «documents», terme qu'on applique aux pièces d'origine gouvernementale, et les «manuscrits», appellation réservée aux pièces privées. Étant donné l'important volume de manuscrits conservés par les Archives publiques, on peut dire que cette institution est plus qu'un simple bureau des documents publics, par opposition, par exemple, aux Archives nationales des États-Unis. Documents et manuscrits sont conservés tant sous leur forme originale que sous forme de microfilms. Ils relèvent de deux sections différentes suivant qu'ils sont antérieurs ou postérieurs à la Confédération. Le tableau 18 donne un résumé de l'inventaire de la Division.

60 Ces dernières années, l'acquisition de documents et de manuscrits a progressé à pas de géant. Après 1867 et, en particulier, après 1900, les additions de manuscrits ont été plus nombreuses que les additions de documents; nous expliquons pourquoi ailleurs dans le présent chapitre.

61 La Division des manuscrits jouit d'un excellent renom; ses services sont disponibles vingt-quatre heures par jour et sept jours par semaine, ce qui est très commode pour les étudiants qui se livrent à des recherches. En-

Tableau 18—ARCHIVES PUBLIQUES, INVENTAIRE DE LA DIVISION DES MANUSCRITS (PIEDS LINÉAIRES)

	Documents	*Manuscrits*	*Total*
Avant la Confédération	2,526	2,474	5,000
Après la Confédération	2,847	3,153	6,000
Salle des vieux manuscrits	1,700*	—	1,700
Salle 44	1,000*	—	1,000
Dépôt des documents publics	1,500*	—	1,500
Total	9,573	5,627	15,200

*On n'a pas fait la distinction entre les pièces antérieures et postérieures à la Confédération et ces chiffres comprennent peut-être une faible proportion de manuscrits. L'inventaire des microfilms n'est pas inclus.

viron 90 p. 100 des visiteurs et des appels téléphoniques viennent du grand public et 10 p. 100 des ministères. La proportion du temps affecté aux demandes de renseignements est un peu différente (75 p. 100 pour le public et 25 p. 100 pour les ministères). On étudie toutes les demandes raisonnables afin de déterminer l'étendue des recherches qu'elles pourraient occasionner. Ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que la Division offre un service de référence et non de recherche; elle communique tous les documents pertinents mais sans les interpréter. Tout indique que les ministères trouvent à la fois utiles et satisfaisants les services offerts; c'est aussi l'avis du public.

62 A l'occasion, on a proposé d'étendre le champ d'activité de la Division des manuscrits. Le domaine des documents commerciaux a déjà retenu son attention, bien que sa collection commerciale ne soit pas volumineuse. Le monde du commerce et de l'industrie ne s'est engagé que lentement dans la voie de la conservation systématique des documents; une institution nationale intéressée à l'histoire économique de la nation serait toute désignée pour se mettre à la tête d'une campagne plus énergique en vue de la solution de ce problème. Pour que la Division puisse se charger de cette tâche, il est clair qu'il lui faudrait plus d'argent et d'espace.

63 On a aussi proposé déjà qu'une autre activité soit confiée à la Division des manuscrits, soit un programme de conservation d'enregistrements sonores, c'est-à-dire de documents parlés par opposition aux documents écrits. Grâce aux méthodes modernes, il est possible de conserver à perpétuité des documents parlés; on peut donc dire qu'une forme nouvelle de documentation est née. La Société Radio-Canada a transféré du matériel et de l'équipement au Dépôt des documents publics, laissant aux Archives publiques le soin d'établir un programme d'acquisition. Il va de soi que cette forme nouvelle de documentation pose des problèmes particuliers, mais afin de conserver de façon permanente les bandes sonores qui présentent un véritable intérêt historique, les Archives devraient procéder à un choix.

Division des gravures

64 L'inventaire de la Division des gravures comprend une riche et précieuse collection de peintures, de gravures et de photographies. Il y a plusieurs centaines de peintures à l'huile, portraits de personnages historiques pour la plupart, et plus d'un millier d'aquarelles et de dessins dont un grand nombre sont utilisés à des fins d'étalage et de décoration partout dans l'immeuble. Le rythme annuel des acquisitions varie, mais elles ne sont habituellement pas très nombreuses.

65 On ne possède pas d'atelier de restauration. La Galerie nationale est consultée mais à cause de moyens limités on fait généralement appel à des restaurateurs commerciaux. La collection se compose de milliers de pièces, y compris des gravures, lithographies, etc. Le nombre de photographies atteint plusieurs

centaines de milliers. Beaucoup de plaques de verre et de clichés sont logés au Dépôt des documents publics. Dans bien des cas, on ne possède pas de copies et seuls les clichés ont été catalogués. Pour les pièces souvent demandées, on a préparé des clichés de dimensions uniformes de 4 sur 5 pouces que la Section de la photographie peut facilement reproduire. On a fait un premier pas dans la préparation de diachromies de certaines peintures mais c'est une entreprise relativement coûteuse. Le rythme annuel des acquisitions est élevé, car en plus des achats, plusieurs organismes du gouvernement (notamment l'Office national du film et l'Office du tourisme du gouvernement canadien) effectuent d'importants transferts.

66 La Division possède une collection rarement utilisée de bandes d'images qu'elle met à la disposition du public. On lui a aussi confié des disques, y compris des enregistrements de guerre, qu'il eût été préférable d'assigner à la Division des manuscrits. Le public et les organismes de l'État, notamment l'Office national du film, la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et, à un moindre degré, la Société Radio-Canada, demandent en moyenne 400 épreuves par mois. On observe scrupuleusement les règlements touchant le droit d'auteur. En cas de doute, on consulte le Bureau du droit d'auteur.

67 Étant donné la nature de son inventaire, il y a possibilité de conflit d'intérêt entre la Division et d'autres institutions nationales. Une peinture et, à un moindre degré, une gravure ou une photographie, peuvent être à la fois une œuvre d'art (elle est donc censée intéresser un musée) ou, à cause de son contenu, un document (elle est donc censée intéresser les Archives). Les acquisitions de la Galerie nationale se fondent avant tout sur le critère de la valeur artistique. Elle se préoccupe surtout de la qualité et peut avec raison négliger des éléments accessoires comme le contenu, l'origine ou la provenance de pièces qui présentent un intérêt particulier pour le Canada. Il y a des peintures pour lesquelles ces éléments accessoires deviennent à juste titre les critères d'acquisition, mais ces œuvres ne sont pas du domaine de la Galerie nationale. Le conflit tient à ce qu'une même peinture peut satisfaire à ces deux catégories de normes. Quoi qu'il en soit, peu importe qui en est le dépositaire pourvu que les programmes de prêts entre institutions soient assez souples. C'est le but vers lequel doivent tendre les Archives publiques, la Galerie nationale et le Musée national.

68 Le nouvel immeuble assurera à la Bibliothèque nationale et aux Archives des installations et des moyens d'étalage limités mais suffisants. Il ne fallait pas s'attendre d'y trouver—on n'y trouve pas, du reste—les aménagements nécessaires à une galerie d'art. Cependant, on a souvent insisté sur la nécessité d'établir une galerie nationale de portraits et une galerie de peintures historiques canadiennes; le noyau de ces deux collections existe déjà. Bien entendu, c'est un domaine qui tombe plutôt dans les attributions d'une galerie d'art que d'un musée, mais il est difficile de tracer une ligne précise de démarcation.

69 Dans la préparation des plans pour l'immeuble qui abritera en permanence la Galerie nationale et le Musée d'histoire du Canada, il faudrait étudier avec soin la possibilité d'y loger l'une ou l'autre de ces collections d'intérêt particulier, ou les deux à la fois; autrement, il faudra songer à leur aménager des locaux appropriés.

70 Il y a lieu de considérer le rôle que doit jouer la Division des photographies et des peintures à l'égard de l'acquisition et de la préservation de films qui, sous une forme particulière, présentent des comptes rendus d'événements d'importance historique. En Grande-Bretagne, la Filmathèque nationale est dirigée par un organisme extra-gouvernemental, le *British Film Institute*, qui reçoit

une aide appréciable de l'État en compensation des services qu'il rend. La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences recommandait de confier cette tâche à l'Office national du film, mais peu de progrès ont été réalisés jusqu'ici; avec le temps, on semble oublier de plus en plus cette recommandation. Un crédit annuel de $40,000 pendant quelques années contribuerait largement, croit-on, à la solution de ce problème.

71 Les films peuvent être considérés comme des archives; de fait, ceux de l'Office national du film sont des documents du gouvernement. Il serait déraisonnable que les Archives publiques soient pourvues des mêmes moyens techniques et des mêmes installations que l'Office, mais le moment semble maintenant opportun pour qu'elles prennent l'initiative de conclure un arrangement pratique avec lui afin que les collections de films sur le Canada soient convenablement protégées.

Division des publications

72 Il y a quelques années, les Archives publiques avaient amorcé un vaste programme de publication comprenant un rapport annuel volumineux, des listes de documents, la reproduction de pièces constitutionnelles et autres, et la reproduction d'études bibliographiques spéciales. Beaucoup de ces publications coûtaient cher et n'avaient qu'un tirage limité. Plus récemment, le programme s'est limité à un rapport annuel moins étendu mais suffisant, ainsi qu'à des inventaires. Ce changement, en particulier l'abandon des listes, est judicieux; il y a lieu cependant d'intensifier la publication d'inventaires qui rendent de précieux services aux chercheurs.

73 Il semblerait maintenant opportun d'élargir le programme pour y inclure la publication de séries importantes de documents et de manuscrits dont cette institution est si abondamment pourvue. La publication de monographies documentées ne devrait pas être confiée aux Archives. D'autres organismes au Canada sont désireux et capables d'aider à publier les résultats de travaux de recherche dont la publication n'est pas entièrement rentable. Mais les Archives ont l'obligation nationale d'offrir des travaux de documentation soigneusement choisis et bien présentés.

Bureaux de Londres et de Paris

74 Les bureaux des Archives publiques à Londres et à Paris s'occupent depuis un certain temps de reproduire sur microfilms les documents britanniques et français importants qui se rapportent au Canada. Ces travaux ont singulièrement enrichi les ressources des Archives. La caméra du bureau de Londres est la propriété du gouvernement du Canada, mais à Paris, conformément aux règlements français, la production de films est adjugée par contrats. On recrute le personnel sur les lieux. Au début, les deux bureaux filmaient des quantités considérables de documents gouvernementaux; maintenant, ils opèrent un choix. Les critères ont été soigneusement établis par l'archiviste fédéral qui surveille de près l'exécution du programme. A Londres, on a filmé des documents provenant du secteur privé qui sont extrêmement précieux, notamment les archives de la période 1670-1870 de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui relatent deux siècles de l'histoire de l'Ouest canadien. Non seulement ce programme de reproduction sur films a-t-il enrichi notre patrimoine culturel, mais les Archives se sont acquis une réputation mondiale enviable. Elles rendent donc ainsi un service inestimable au pays et méritent un appui illimité.

Fonctions de musée, y compris la maison Laurier

75 On entend dire souvent que les objets sont du domaine des musées et les documents du ressort des Archives. C'est évidemment une formule trop simpliste car dans certaines

circonstances la distinction est difficile. Quoi qu'il en soit, il y a lieu de se demander si le rôle de musée, qui à un moment donné pouvait convenir aux Archives puisqu'il n'existait pas de musée véritable, leur convient encore. Les Archives elles-mêmes reconnaissent que cette fonction dépasse leurs attributions; elles ont graduellement réduit leur activité dans ce domaine et ne se proposent pas de l'exercer dans leurs nouveaux locaux. Elles sont disposées à s'en retirer complètement pourvu qu'un organisme plus approprié prenne la relève.

76 La Section de l'histoire de l'homme du Musée national aurait pu se charger de cette tâche mais il semble qu'elle conviendrait encore mieux au Musée d'histoire du Canada dont l'établissement a été récemment autorisé. La collection numismatique spécialisée des Archives publiques devrait un jour ou l'autre passer sous la direction du Musée d'histoire du Canada, de même que la collection philatélique du ministère des Postes.

77 La maison Laurier a été léguée à la nation par le très honorable W. L. Mackenzie King et une loi en a confié l'administration à l'archiviste fédéral. Le testament de M. King se ramenait à une autorisation et non à un ordre: «Cette maison pourrait avec raison, je pense, être rattachée directement aux Archives publiques du Canada.» M. King s'inquiétait aussi de l'exiguïté de l'espace mis à la disposition des chercheurs aux Archives publiques et à la bibliothèque du Parlement. Le nouvel immeuble destiné aux Archives et à la Bibliothèque nationale répondra dans une large mesure à ce besoin. L'administration de la maison Laurier pourrait donc être commodément transférée à un autre organisme gouvernemental plus approprié (la Division des lieux historiques du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, par exemple), une fois que les documents pertinents qui y sont logés auront été transférés aux Archives ou à la Bibliothèque nationale.

Division de l'administration

78 La Division de l'administration est chargée des services du personnel et de la comptabilité de la Bibliothèque nationale et des Archives publiques; elle s'occupe de la reliure, de la photographie et du microfilm. Depuis le 1er avril 1956, ce dernier service opère suivant le principe de la caisse renouvelable; il travaille au prix coûtant pour tous les ministères et organismes du gouvernement. Le contrôle de la reproduction sur microfilm se trouve ainsi facilité pour toute la fonction publique et il devient possible d'utiliser pleinement l'équipement. L'atelier de reliure répond aux besoins particuliers de l'institution—reliures spéciales pour ouvrages rares ou de très grandes dimensions, réparation des livres et documents, laminage, renforcement des cartes, etc. La Division de la photographie fournit non seulement des photographies, des photostats et des microfilms au grand public, mais répond aussi aux besoins des Archives publiques.

Liaison interministérielle

79 Les ressources des Archives publiques sont naturellement à la disposition de tous les ministères, mais par l'intermédiaire de l'archiviste fédéral, une liaison plus directe et plus précise existe du fait que les Archives sont représentées au sein des organismes interministériels suivants:

Comité des documents publics (l'archiviste en est le président)
Commission des lieux et monuments historiques
Commission canadienne des noms géographiques
Comité de coordination des bourses
Comité d'histoire de la Commission de la capitale nationale
Bureau des standards du gouvernement canadien (l'agent d'administration est coprésident du sous-comité des normes du microfilm)
Comité de la sécurité
Comité des primes à l'initiative
Comité interministériel des publications (le bibliothécaire national en est le président)

Sections d'histoire et d'archives des ministères

80 Les sections d'histoire des forces armées et les sections d'archives du ministère des Affaires extérieures et de la Direction des affaires indiennes (ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration) exercent une activité qui s'apparente à celle des Archives publiques.

Sections d'histoire des forces armées

81 Les sections d'histoire des trois armes diffèrent beaucoup quant à leurs effectifs, à leurs fonctions et à leur rendement. Il est intéressant de noter que leurs personnels réunis représentent la moitié de l'effectif permanent des Archives publiques, le Dépôt des documents publics non compris. Le tableau 19 indique les effectifs autorisés.

Tableau 19—EFFECTIFS DES SECTIONS D'HISTOIRE DES FORCES ARMÉES

	Militaires	*Civils*	*Total*
Armée	30	9	39
Marine	—	9	9
Aviation	3	1	4
Total	33	19	52

82 L'espace dont disposent les services armés pour leurs documents historiques varie énormément. La section d'histoire de l'Armée occupe environ 8,400 pieds carrés. Celle de la Marine est plus à l'étroit mais il existe un dépôt des documents navals à Sydney (Nouvelle-Écosse), dont la collection couvre 20,000 pieds (linéaires) et remonte jusqu'à l'origine de la Marine royale canadienne (1910). La section d'histoire de l'Aviation dispose de 2,000 pieds carrés (60 p. 100 affectés aux documents) dans un immeuble provisoire en bois où la protection contre le feu et les installations de sécurité sont insuffisantes.

83 La documentation porte surtout sur les opérations militaires des trois armes. L'Aviation possède une masse énorme de documents sur ses opérations d'outre-mer, mais la plupart ne sont pas classifiés et sont entreposés pêle-mêle. L'Armée possède une quantité plus volumineuse de documents sur la seconde Grande Guerre; ses annales de la première Grande Guerre ont été transférées aux Archives publiques. La Marine a conservé moins de documents; l'inventaire de son dépôt d'archives n'a pas été classé et pourrait utilement être transféré aux Archives publiques. On consulte les directeurs des trois services pour la détermination des périodes de conservation et une liaison directe existe avec le Comité des documents publics. Les trois sections sont aux prises avec le problème de l'abaissement des cotes de sécurité, mais on n'a pas fait grand-chose jusqu'ici pour le résoudre. A des degrés divers, toutes trois cherchent à enrichir leurs collections officielles en puisant à des sources non officielles; toutes trois ont le sentiment qu'elles doivent elles-mêmes conserver en permanence certaines catégories de documents.

84 Les services de référence de ces sections limitent leur activité aux demandes émanant des trois armes. Des recherches sont entreprises en vue de la préparation d'histoires richement documentées sur l'activité militaire des forces armées, aussi bien que pour répondre à des besoins particuliers à l'intérieur d'un service, par exemple en vue d'études spécialisées pour le compte du personnel ou en vue du rassemblement de documents pour les programmes de formation des officiers.

85 Il semble que les sections d'histoire des forces armées aient eu tendance à assumer des fonctions qui dépassent le domaine des références requises par le ministère de la Défense nationale ou par les autres ministères. Cela ne signifie pas qu'il leur faudrait renoncer à certains travaux lorsque des connaissances spécialisées peuvent utilement être mises à profit. Cependant, on a l'impression

qu'elles tentent de se transformer en une succursale des Archives publiques; c'est un danger qu'il faudrait éviter. Personne ne conteste que l'accès direct aux documents est très commode pour la préparation de récits historiques, mais une fois ces tâches achevées, les sections d'histoire ne devraient pas chercher à retenir en permanence des documents qui devraient être cédés aux Archives.

Ministère des Affaires extérieures

86 Les archives, la bibliothèque et le service de coupures de journaux composent la Division d'histoire du ministère des Affaires extérieures. A cause de problèmes particuliers à la bibliothèque, dont relèvent 79 succursales dans les ambassades et autres missions diplomatiques, les affaires administratives courantes occupent environ 40 p. 100 du temps du directeur de la Division, ce qui réduit d'autant les heures qu'il peut consacrer aux archives.

87 La Division doit conserver et classifier les documents qui lui sont confiés et disposer de ceux qui n'ont pas de valeur permanente. Les opérations de liquidation ont été jusqu'ici extrêmement rares.

88 Le service des archives du ministère compte quatre employés. Leur activité principale a consisté jusqu'ici à recueillir les «documents importants» et à faire l'inventaire de collections particulières. On reconnaît en principe que les documents des ambassades et des missions à l'étranger devraient être périodiquement transférés à Ottawa, mais jusqu'ici les bureaux de Washington et de Londres ont été à peu près les seuls à le faire. Sous la pression d'une pénurie aiguë d'espace, les ambassades ont procédé plus vite que le ministère à la liquidation de leurs documents. Les archives du ministère tiennent à ce que les ambassades leur communiquent des listes des pièces à liquider afin qu'elles puissent les soumettre au Comité des documents publics.

89 On a transféré quelques pièces importantes aux Archives publiques et quelques documents inactifs au Dépôt des documents publics; le ministère est satisfait des services reçus. Cependant, le gros des documents demeure dans l'édifice de l'Est sur la colline du Parlement, soit au service des dossiers, soit dans les archives du ministère.

90 Le service des affaires extérieures dessert avant tout le ministère lui-même, ce qui n'exclut pas certains échanges. On se plaint parfois que les documents soient difficilement accessibles aux chercheurs. Ce point est à l'étude en ce moment mais la solution n'est pas facile. Il est incontestable, en principe, que le public a le droit de se renseigner sur la politique étrangère; la difficulté tient au caractère nécessairement secret de certains documents; on craint que les fonctionnaires hésitent à s'exprimer librement s'ils savent que leurs rapports seront accessibles au public. Du reste, la communication de certains dossiers est subordonnée à l'assentiment des autres gouvernements intéressés. En Grande-Bretagne, le délai est fixé à cinquante ans; il est beaucoup plus court aux États-Unis.

91 Si elle disposait d'un personnel plus qualifié, la Division d'histoire serait prête à entreprendre la publication d'études historiques et de travaux de référence. Quelques-unes de ces études sont achevées et la publication de certains documents d'État est déjà amorcée. Cependant, cette activité est fréquemment interrompue par d'autres tâches. On s'intéresse à l'histoire du ministère lui-même et à celle des relations du Canada avec les autres pays.

92 En règle générale, on peut dire que ce service des archives ne répond convenablement ni aux besoins du ministère lui-même ni à ceux des chercheurs avertis.

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

93 La Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigra-

tion possède un service des archives qui compte deux employés et qui travaille en étroite collaboration avec le service des dossiers, lequel peut, à cause tant de ses ressources que de ses fonctions, être assimilé dans un certain sens à un service d'archives. Les livres et les documents du gouvernement y sont mêlés aux dossiers; beaucoup ne sont pas catalogués et il faut les fouiller laborieusement pour en connaître le contenu. Les relations avec la bibliothèque du ministère sont tendues.

94 Le rôle de dépositaire est extrêmement compliqué pour le service des archives. Certaines pièces très anciennes ont été transférées aux Archives publiques; mais presque toutes celles qui sont postérieures à 1880 ne l'ont pas encore été. Un volume considérable de dossiers a été confié au Dépôt des documents publics, mais il est difficile de déterminer sur quels critères leur choix s'est fondé. De fait, on a la désagréable impression qu'il repose uniquement sur la commodité et que ce transfert règle momentanément le problème aigu de l'espace jusqu'au moment où il sera possible de faire revenir ces documents et de les intégrer aux archives du ministère. Le service des archives s'est appliqué avec succès à persuader les bureaux de l'extérieur de lui céder leurs documents; toutefois, les facilités dont il dispose à Ottawa sont à la fois limitées et éparpillées.

95 Certaines publications historiques ont été préparées et l'on dispose d'une grande variété d'index, de listes de repères, etc. L'échange de références semble se pratiquer sur une grande échelle entre les directions du ministère, mais l'accès à cette documentation n'est pas facile pour les autres ministères ou pour le grand public. L'objectif de ce service des archives laisse beaucoup à désirer; ses fonctions ne semblent ni clairement définies ni sagement orientées.

Conclusion

96 Le travail accompli par tous ces services d'histoire et d'archives ne saurait se comparer favorablement à ce qui se fait aux Archives publiques. Des documents sans valeur encombrent les rayons et immobilisent un équipement précieux; des dossiers importants ne sont ni triés ni classés, de sorte qu'ils ne sont pas d'accès facile. Les recherches érudites sont inutilement limitées. Les ministères ont besoin de bibliothèques et de services de dossiers pour y déposer les documents essentiels à leur activité quotidienne, mais les archives, c'est-à-dire les documents de valeur historique, devraient être transférées aux Archives publiques où elles seraient cataloguées et disposées suivant des méthodes professionnelles et où il serait relativement facile de les consulter.

8

LE TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS

INTRODUCTION

1 Le traitement automatique des informations s'entend de l'emploi de matériel de traitement électronique des informations: ordinateurs électroniques servant à des fins d'ordre scientifique et technique, machines à cartes perforées, machines à bande de papier perforée, machines d'identification et d'exploration des caractères et machines de transmission des données.

2 L'étude de la Commission s'est centrée sur ces opérations de traitement des données dont le coût représente plus des huit dixièmes des frais de matériel. La Commission a examiné vingt-trois ensembles à cartes perforées dans treize grands ministères ainsi que les ensembles de deux sociétés de la Couronne: la Commission canadienne du blé et la Société Radio-Canada. Elle a aussi examiné les quatre ordinateurs électroniques existants et elle a étudié les plans relatifs à quatre ensembles futurs. Ces ensembles servent à toutes les opérations de traitement électronique des informations, sauf ceux des chemins de fer Nationaux et d'Air-Canada.

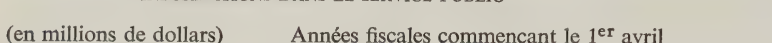
3 La Commission a examiné les besoins d'ordinateurs électroniques dans les domaines scientifique et technique du Conseil de recherches pour la défense, du Conseil national de recherches, de la Direction des recherches du ministère de l'Agriculture, de la Direction de la météorologie du ministère des Transports et du ministère des Mines et des Relevés techniques.

CROISSANCE DE L'AUTOMATISATION DANS LE SERVICE PUBLIC

4 Le traitement automatique des informations dans le service public s'accroît rapidement depuis neuf ans. L'utilisation croissante d'ordinateurs électroniques n'a pas réduit les dépenses toujours plus élevées d'achat de machines à cartes perforées qui servent de plus en plus comme auxiliaires des ensembles électroniques. La comparaison des dépenses annuelles de location de matériel fait voir une augmentation de 375 p. 100 au cours de la période (voir le graphique 4).

Installations à cartes perforées

5 En mars 1961, il existait dans dix-huit


Fac-similé 4 — CROISSANCE DU COÛT DU MATÉRIEL SERVANT AU TRAITEMENT ÉLECTRONIQUE DES INFORMATIONS DANS LE SERVICE PUBLIC

ministères et organismes du gouvernement quarante-quatre installations de machines à cartes perforées; chacune comprenait au moins une tabulatrice dotée de machines auxiliaires. Les huit dixièmes du coût de location de ces machines proviennent des installations dans six ministères; trente et un des ensembles se trouvent à Ottawa et dans les environs. En outre, il existe trente-quatre petits groupes de matériel auxiliaire dans dix-neuf villes. Les tableaux 20 et 21 indiquent les ministères pourvus d'installations et l'endroit où elles se trouvent.

Machines de traitement électronique des informations

6 Le 17 avril 1957, le premier ordinateur électronique du gouvernement a été installé à la 1re Unité du grand livre de l'Armée. Cet ensemble moyen (IBM 650) conçu pour la vérification de la solde de l'Armée, a aussi fait fonction dans une faible mesure de centre de service du traitement électronique des informations pour d'autres ministères et organismes. En juillet 1959, le premier gros ordinateur (IBM 705) a été installé au Commandement du matériel aéronautique de

Tableau 20—INSTALLATIONS À CARTES PERFORÉES—PAR MINISTÈRE

Ministère ou organisme	*Nombre d'installations*	*Installations examinées*
Défense nationale	17	9
Finances	7	4
Bureau fédéral de la statistique	1	1
Transports	2	2
Revenu national	3	
Agriculture	1	1
Commission d'assurance-chômage	1	1
Postes	2	1
Impressions et papeterie publiques	1	1
Travail	1	1
Commission du service civil	1	1
Commission des grains	1	1
Affaires des anciens combattants	1	
Production de défense	1	
Mines et Relevés techniques	1	
Nord canadien et Ressources nationales	1	
Citoyenneté et Immigration	1	
Santé nationale et Bien-être social	1	
Total	44	23

l'ARC pour les fins d'un système de contrôle intégré des stocks. Le Bureau fédéral de la statistique a acquis un ordinateur (IBM 705) pour établir les résultats du recensement de 1961 au Canada et pour assurer un centre de service de traitement électronique des informations au bénéfice des ministères et organismes qui n'ont pas leur propre ensemble. Un petit ordinateur est venu remplacer l'ensemble à cartes perforées au Département des impressions et de la papeterie publiques. Le Contrôleur du Trésor doit bientôt installer un gros ordinateur qui sera utilisé au Bureau central de la paye et à la Division des rectifications de chèque, tandis que la Division de l'impôt du ministère du Revenu national projette de se doter d'un gros ordinateur électronique qui servira à la vérification des feuilles d'impôt et à l'établissement de statistiques connexes pour l'ensemble du pays. Deux petites installations doivent être achetées pour les fins de la Commission canadienne du blé et de l'Armée canadienne. Le tableau 22 montre dans quelle mesure le traitement électronique des informations se pratique dans le service public.

Tableau 21—INSTALLATIONS À CARTES PERFORÉES—SELON LE LIEU

Lieu des installations	*Installations complètes*	*Installations partielles*
St. John's (T.-N.)	–	1
Sydney	–	1
Halifax	1	4
Moncton	1	
Cornwallis	–	1
St. Andrews	–	1
Fredericton	–	2
Québec	–	1
Montréal	1	1
Ottawa	31	8
Cobourg	1	
Toronto	3	2
London	1	1
Shirley's Bay	1	
Sault Sainte-Marie	–	1
Winnipeg	2	2
Régina	–	1
Edmonton	1	1
Calgary	–	1
Lacombe	–	1
Nanaimo	–	1
Victoria	–	3
Langar (Angleterre)	1	
Total	44	34

NOTA:
1. Dans certains cas, les installations à cartes perforées sont utilisées comme satellites des ensembles électroniques.
2. Les installations partielles comprennent de une à sept machines auxiliaires, mais ne comprennent pas de tabulatrice.

Ordinateurs numériques électroniques

7 L'emploi des ordinateurs électroniques afin d'effectuer des recherches et des travaux scientifiques s'est aussi accru rapidement dans le service public. A la fin de mars 1959, le gouvernement possédait quatre ensembles numériques et des machines auxiliaires qui avaient coûté $390,000. Compte tenu des dernières autorisations, le gouvernement em-

Tableau 22—ENSEMBLES DE TRAITEMENT ÉLECTRONIQUE DES INFORMATIONS—INSTALLÉS OU PROJETÉS (novembre 1961)

Ministère ou organisme	*Machines*	*Date d'installation*	*Coût (en milliers de dollars)* *Prix d'achat*	*Loyer annuel*	*Utilisation approximative (équipes)*
INSTALLATIONS EN PLACE					
Défense nationale:					
Unité du grand livre de la solde de l'Armée	IBM 650				
Commandement du matériel aéronautique	IBM 705 III				
Bureau fédéral de la statistique	IBM 1401				
	IBM 705 III				
Impressions et papeterie publiques	IBM 1401				
	UNIVAC Ste				
INSTALLATIONS APPROUVÉES					
Finances:					
Contrôleur du Trésor	IBM 7070		—	—	—
	IBM 1401	avril 1962	—	319	1
Commission canadienne du blé	IBM 1410	octobre 1962	—	200	1
INSTALLATIONS EN INSTANCE D'APPROBATION					
Revenu national:					
Division de l'impôt	Grande installation	—	—	500	1–2
Défense nationale:					
Direction du catalogage et des besoins en matériel (Armée canadienne)	Petite installation	—	—	100	1

ERRATUM

Sous la rubrique intitulée «Ministères ou organismes» du *Tableau 22,* à la page 630, «Bureau fédéral de la statistique» et «Impression et papeterie publiques» devraient être abaissés d'une ligne.

NOTA: Ne sont pas comprises les installations du National-Canadien et d'Air-Canada.

ploiera bientôt pour ces fins onze ordinateurs électroniques, soit sept achetés au prix total de $610,000 et quatre loués au coût annuel de $407,000. Le gouvernement a aussi acheté des ordinateurs analogues pour certaines fins particulières. Le tableau 23 donne le détail des installations et des projets d'installations.

8 En outre, ces ministères et organismes, et d'autres, dont l'Office des recherches sur les pêcheries et le ministère des Forêts, achètent des périodes de temps durant lesquelles ils utilisent des ensembles de l'extérieur. Le tableau 24 donne le total des dépenses de cette nature.

FRAIS DE FONCTIONNEMENT

9 Il n'existe pas de statistique complète sur le total des salaires annuels et sur l'effectif du personnel affecté au traitement automatique des informations. Mais il est visible que cet élément des frais a augmenté comme le reste. L'évolution de l'effectif des ministères en fait de mécanographes et de surveillants de mécanographes, au cours des six dernières années, donne une bonne indication de la tendance.

10 En outre, au moins 180 militaires s'occupent du traitement des informations d'ordre administratif sans être classés dans cette

Tableau 23—ORDINATEURS NUMÉRIQUES ÉLECTRONIQUES—EN FONCTION OU PROJETÉS (novembre 1961)

Ministère ou organisme	Machines	Coût (en milliers de dollars) Prix d'achat	Loyer annuel
INSTALLATIONS EN FONCTION OU PROJETÉES			
Conseil de recherches pour la défense:			
Station expérimentale de Suffield	Stantec Zebra et machines auxiliaires	$ 73	
Laboratoire naval du Pacifique (pour le laboratoire médical)	McBee LGP-30 et machines auxiliaires	26	
Laboratoire naval du Pacifique	P.B. 250	103	
Établissement de recherches navales.	ALWAC III E et machines auxiliaires	160	
Établissement de recherches et de perfectionnement de l'armement canadien	ALWAC III E et machines auxiliaires	129	
Conseil national de recherches:			
Division de la mécanique	Bendix G15D et machines auxiliaires	68	
Établissement d'aéronautique national	Bendix G15D	51	
Groupe d'analyse mathématique	IBM 1620		$ 42
Transports:			
Direction de la météorologie	Bendix G20		284
Mines et Relevés techniques	IBM 1620		39
INSTALLATIONS EN INSTANCE D'APPROBATION			
Agriculture—Direction des recherches	Petit ordinateur		42
		610	407

NOTA: N'est pas compris l'ordinateur électronique de l'*Atomic Energy of Canada Limited.*

catégorie d'activité; il existe aussi des commis, des dactylographes, des employés des classes dites professionnelles et des programmateurs qui, tout en s'inscrivant dans d'autres catégories d'emplois, s'occupent effectivement de travaux de traitement automatique des informations.

11 D'importantes dépenses supplémentaires s'ajoutent au coût des machines et au coût de l'espace requis pour les loger. Ainsi, les seules cartes perforées comptent pour $375,000 dans les dépenses de papeterie et de fournitures. Même s'il n'existe pas de chiffres précis, il est manifeste que, compte tenu de toutes ces dépenses et d'autres frais non visibles, le traitement automatique des informations dans le service public s'élève à plus de 10 millions de dollars par année.

MÉTHODE DE CONTRÔLE

Conseil du Trésor

12 La location ou l'achat de machines de traitement automatique des informations

Tableau 24—DÉPENSES AUTORISÉES: UTILISATION DES ORDINATEURS ÉLECTRONIQUES DE L'EXTÉRIEUR

Année financière	*Coût approximatif*
	$
1958–1959	70,000
1959–1960	90,000
1960–1961	250,000
1961–1962	280,000
	(jusqu'en novembre 1961)

NOTA: Ces chiffres ne tiennent pas compte des contrats de services de programmation et de mathématique; au cours de l'année financière 1961-1962, une somme d'environ $250,000 a été autorisée à cette fin.

Tableau 25—EFFECTIF DES MÉCANOGRAPHES ET DES SURVEILLANTS DE MÉCANOGRAPHES DANS LE SERVICE CIVIL

(Source: Prévisions budgétaires annuelles)

Année financière	*Effectif*	*Chiffre approximatif des traitements*
		$
1956–1957	326	858,000
1957–1958	622	1,768,000
1958–1959	698	2,122,000
1959–1960	768	2,249,000
1960–1961	915	2,930,000
1961–1962	1,005	3,432,000

est assujetti à l'approbation du conseil du Trésor. Dans le passé, chaque ministère ou chaque organisme déterminait lui-même l'emploi qu'il faisait des cartes perforées ainsi que de ses installations, ses pratiques et ses normes. La demande de nouvelles machines était soumise au conseil du Trésor qui approuvait la dépense relative à l'installation initiale et aux additions ou modifications subséquentes. Le personnel du Conseil examinait le bien-fondé de chaque cas, mais il ne possédait pas suffisamment de connaissances techniques pour étudier les demandes en profondeur ou pour comparer plus tard les résultats avec les prévisions.

13 C'est à 1955 que remonte l'obligation de soumettre au conseil du Trésor toutes les dépenses pour les ordinateurs électroniques. Se rendant compte qu'il lui fallait de l'aide pour se prononcer sur les demandes et pour recruter le personnel bien formé et nécessaire à l'opération d'ordinateurs électroniques, le Conseil a créé en mars 1955 un comité consultatif appelé Comité interministériel des ordinateurs électroniques.

Comité interministériel des ordinateurs électroniques

14 Le Comité se compose de onze représentants de huit ministères ou organismes qui utilisent beaucoup les ordinateurs électroniques pour le traitement des informations et pour des fins d'ordre scientifique. Les exceptions notables sont les ministères de l'Agriculture, du Revenu national et des Transports qui sont tous dotés de grandes installations de traitement électronique des informations.

15 Le rôle du Comité est de coordonner le choix et la formation du personnel, de conseiller le conseil du Trésor sur les demandes d'ordinateurs électroniques, de conseiller les ministères sur l'emploi des ordinateurs, d'éliminer le double emploi et le chevauchement des dépenses des ministères en fait de cours de formation et de programmation, et de trouver des domaines qui se prêtent au traitement électronique des informations.

16 Le Comité a connu un certain succès. Il a aidé le Conseil à étudier les demandes des ministères et il a découragé les dépenses qui ne pouvaient se justifier. Il a aussi encouragé les autres ministères à utiliser davantage les installations (afin de réduire les temps morts) et a fait pression sur la Commission du service civil pour l'amener à établir l'énoncé des fonctions des diverses classes de programmateurs.

17 Le Comité n'a cependant pas joué le rôle d'inspirateur et de conseiller auprès des ministères et ne leur a pas non plus fourni assez d'aide technique. Il n'a pas rédigé de normes pour présider à la justification et à l'emploi des ordinateurs électroniques. En novembre 1961, il n'existait qu'un projet de critères relatifs à l'emploi des machines à cartes perforées. Le Comité n'a pas établi de règles officielles relatives à la présentation de rapports afin de faciliter la coordination des travaux de traitement automatique des informations, et il n'a pas cherché à comparer les résultats avec les prévisions, ni à déterminer les répercussions que l'installation d'ordinateurs électroniques a pu avoir sur les ministères.

18 En outre, le Comité n'a pas pris l'initiative d'établir et d'appliquer des plans et des règles d'ensemble qui favoriseraient l'introduction du traitement automatique des informations. Il n'a pas vraiment travaillé à en pousser l'application en encourageant les ministères à étudier les avantages du traitement électronique des informations, lorsqu'ils se sont montrés parfois lents ou peu enclins à en examiner les possibilités. Il s'est peu occupé de favoriser l'intégration des ensembles et l'utilisation multiple des données et d'assurer l'établissement de services centraux sur une échelle beaucoup plus grande que celle qui existe présentement.

19 Au lieu de coordonner, d'indiquer et de déterminer les usages auxquels se prêtent les ordinateurs, le Comité s'est surtout occupé de scruter les demandes d'achat de matériel ou d'utilisation de matériel extérieur, et d'étudier les demandes en vue de permettre à des employés de suivre des cours dans ce domaine. C'est une initiative qu'il a entièrement laissée aux ministères.

Services centraux de consultation administrative

20 La Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil a participé à des études en vue de déterminer s'il y avait lieu d'installer ou d'utiliser des machines de traitement automatique des données. Elle l'a fait parfois à la demande des ministères, mais d'habitude sur l'avis du Comité interministériel des ordinateurs électroniques. Les études se sont échelonnées depuis la détermination générale des besoins (sans mention du débit attendu du matériel) jusqu'à l'examen à fond et détaillé.

21 Malheureusement, la Division ne comptait pas suffisamment de spécialistes ayant les connaissances et les aptitudes nécessaires pour lui permettre de bien contrôler ou de pousser l'emploi de machines de traitement automatique des informations. En 1955, le Comité interministériel des ordinateurs électroniques s'est rendu compte qu'il fallait adjoindre à la Division quatre spécialistes bien au fait du traitement automatique des informations. Il n'en reste pas moins que le traitement électronique des informations demeure une question qui relève surtout d'un seul employé de la Division.

22 Il n'est pas étonnant que certains ministères soient peu satisfaits des services de la Division. En outre, le Comité interministériel n'a pas toujours suivi les avis de la Division. Ainsi, dans son rapport (Étude 501) sur le Département des impressions et de la papeterie publiques, la Division a conclu que rien ne justifiait l'emploi d'un ordinateur électronique et qu'il y avait lieu de se demander si certaines utilisations projetées nécessitaient même des machines à cartes perforées. Malgré ces avis énergiques, le conseil du Trésor a approuvé l'achat d'un petit ordinateur électronique qui est maintenant installé.

Organisation des ministères

23 Très peu de ministères ont donné pleine responsabilité et pleins pouvoirs à un haut fonctionnaire particulier pour s'occuper d'établir et d'exécuter un programme de traitement des informations. La plupart ont cher-

ché à aller de l'avant en créant un comité interne formé des intéressés ou des usagers éventuels et chargé d'étudier la question de l'emploi et de l'achat d'ordinateurs électroniques et de formuler des avis.

24 Dans la plupart des cas, le comité n'a pas parmi ses membres de personnes qui ont des connaissances techniques. Les comités internes n'ont guère travaillé à favoriser l'emploi interministériel des ordinateurs électroniques ou à en encourager l'intégration; ils ont souvent retardé au lieu de hâter l'emploi du traitement automatique des informations; ils ont passé des demandes au crible mais, peut-être à cause de leur nature même, ils ont très peu entrepris.

25 La responsabilité des travaux de traitement des informations dans les ministères et organismes est confiée sans beaucoup de logique à des fonctionnaires de divers paliers. Le lien qui existe entre la phase de préparation et la phase d'exécution des travaux dans le domaine du traitement automatique des informations est généralement faible et mal défini. Il en est de même pour le lien qui existe entre ces deux phases et la direction du ministère. Le climat propice à l'implantation d'un régime d'intégration reste encore à créer.

26 Par exemple, au Commandement du matériel aéronautique de l'ARC, aucun groupe n'est autorisé à sortir de la hiérarchie établie pour intégrer la documentation aux travaux de traitement automatique des informations; on n'a pas retenu la structure de l'organisation comme élément ayant à compter dans l'introduction d'un contrôle intégré des approvisionnements. La Commission d'assurance-chômage compte à Winnipeg un grand centre de machines à cartes perforées établi à titre d'installation auxiliaire, mais elle n'a aucun groupe local de préparation et d'application; le personnel du bureau central d'Ottawa, qui cherche à développer l'installation, a dépensé à cette fin en déplacements $43,000 au cours d'une année.

NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE

27 Le gouvernement devrait mûrir, coordonner et contrôler ses travaux de traitements automatiques des informations. Il n'a pas défini ses objectifs ni sa règle de conduite et c'est à peine s'il a reconnu la valeur du concept d'intégration. Les connaissances et l'expérience techniques ne sont pas assez étendues pour assurer aux intéressés le bénéfice d'une consultation experte; il est permis aux ministères d'installer du matériel sans tenir compte de son utilisation la plus avantageuse ou des besoins d'autres ministères.

28 Une consultation technique sûre au sujet de la programmation et de l'emploi des machines est indispensable à l'admininistration centrale et à celle des ministères. La somme de l'expérience des nombreux ministères usagers est impressionnant, mais une bonne partie n'en est pas généralement accessible aux autres ministères.

ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D'AVENIR

29 Vos commissaires ont recommandé l'établissement d'une Division des réformes administratives appelée à servir le conseil du Trésor et à conseiller l'ensemble de l'administration fédérale sur les méthodes d'administration. La Division devrait compter un petit groupe consultatif à plein temps chargé du traitement automatique des informations et composé de trois à six hauts fonctionnaires. Ce groupe devrait concentrer son attention sur les aspects d'ordre administratif des ensembles de traitement automatique des informations. Il doit être très compétent du point de vue technique et administratif.

30 Le groupe aurait pour fonctions d'aider à établir, à coordonner et à appliquer la ligne de conduite relative au traitement automatique des informations. Il ne faudrait pas chercher à décourager l'initiative des ministères, mais il faut établir des pratiques uniformes afin de coordonner l'action du gouvernement, assurer des directives et de l'aide et éliminer

le double emploi des efforts. Il faut donner un caractère officiel à ces normes et il faut remettre à tous les ministères et organismes une directive émanant de l'administration centrale. Nous explicitons ci-après certains aspects de la ligne de conduite et des normes qui requièrent une formulation et un contrôle d'ordre central.

Contrôle de l'acquisition

31 L'attention du conseil du Trésor et des organismes consultatifs s'est concentrée sur l'acquisition d'ordinateurs électroniques. Faute d'autres directives, les ministères tendent à s'en remettre à l'avis des constructeurs d'ensembles électroniques; on a trop peu tenu compte d'éléments autres que le prix d'achat ou le coût de location.

32 Il existe dans l'administration fédérale un processus selon lequel un ministère demande au conseil du Trésor l'autorisation d'installer ou d'employer un ensemble de traitement automatique des informations; ce processus de demande consiste donc à établir le besoin du matériel et à en déterminer l'emploi particulier.

33 Il n'existe pas de principes qui régissent les formalités administratives ou les critères nécessaires à la justification et à l'emploi d'un ensemble électronique. Le processus à suivre pour en étudier l'utilité n'est pas déterminé et les éléments de coût et d'économie qui doivent être pris en considération ne sont pas définis à l'intention des ministères.

34 Ainsi, dans sa demande en vue d'acquérir un ordinateur électronique, le Commandement du matériel aéronautique a simplement soutenu qu'il en fallait un afin de mieux répondre aux besoins d'une aviation militaire moderne. Pour justifier l'installation d'un ordinateur électronique au Bureau fédéral de la statistique, on a fait état d'une estimation très hypothétique du revenu que rapporterait la «location» de l'ensemble électronique à d'autres ministères. La demande soumise par le Contrôleur du Trésor mentionnait des économies fondées sur l'amortissement en dix ans du prix d'achat, alors que le Contrôleur entendait effectivement louer l'ensemble pour deux années avec faculté d'achat. En outre, dans ce cas-ci, on aurait pu réaliser une économie de $240,000 au moyen d'une meilleure conception des formules, d'une meilleure répartition des travaux, etc., sans utiliser un ordinateur électronique.

35 Le processus suivi pour étudier l'utilité de machines à cartes perforées est encore plus illogique. On fait peu de prévisions et on établit rarement comme il convient la rentabilité du matériel. Il faut manifestement que des principes directeurs et des connaissances techniques président à l'étude de l'utilité du matériel afin qu'elle soit objective.

Approbation des dépenses de machines

36 Deux règles de base devraient jouer dans la détermination de la rentabilité d'un ensemble électronique. D'abord il faut tenir compte du coût de la location d'un ordinateur comme base de comparaison avec le coût du système existant; cela permet de réduire au minimum le risque de se tromper dans le calcul des deux éléments que sont les économies et la durée utile. Si le loyer du matériel ne peut se justifier, il est invraisemblable que son achat en soit économique.

37 En second lieu, il faut calculer combien d'années il faudra pour recouvrer les frais cumulés de préparation, d'installation, de conversion et de fonctionnement de l'ensemble. Normalement, s'il faut plus de quatre ou cinq ans, il ne faut pas approuver l'achat de machines de traitement automatique des informations.

Pratiques d'acquisition

38 Le problème de savoir s'il faut acheter ou louer un ensemble électronique est trop sou-

vent confondu avec un autre problème: sa rentabilité. Bien qu'il faille retenir le coût du loyer de l'ensemble pour en déterminer la justification économique, il est possible qu'il vaille mieux l'acheter. C'est là une toute autre affaire. La décision d'acheter des machines de traitement des informations doit toujours se fonder sur les avantages respectifs de l'achat ou de la location d'après les divers emplois qu'on en fera et d'après le volume du travail auquel elles serviront.

39 Il peut être impossible d'établir une ligne de conduite permanente qui favorise l'achat ou la location. En général, plus les frais de location atteignent vite le montant du prix d'achat, plus l'achat devient intéressant. En outre, le choix dépendra de trois grands éléments: disponibilité de fonds, genre de matériel envisagé et utilisations projetées. Chaque élément d'un ensemble de traitement automatique des informations devra s'étudier à part.

40 D'après la ligne de conduite du conseil du Trésor, les ministères doivent demander des soumissions afin de déterminer quels seront les fournisseurs qui fourniront le matériel. En principe, cela est bon dans le cas d'un organisme public qui s'adresse à un marché très concurrentiel, mais les ministères ne s'y sont pas strictement conformés. Ainsi, quand le Département des impressions et de la papeterie publiques a remplacé son ensemble à cartes perforées par un ordinateur, il n'a donné à nul autre que le fournisseur du matériel à cartes perforées l'occasion de faire une offre particulière. Dans d'autres cas, comme dans celui de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, la ligne de conduite officielle a occasionné des retards et des ennuis. Il n'y a pas que le prix qui compte: le soutien et l'assistance technique, le service d'entretien, le matériel de réserve ou auxiliaire, les moyens de formation du personnel et la compatibilité avec le matériel en place sont aussi des éléments importants.

41 Afin d'assurer la bonne application du principe de soumission, le groupe consultatif central du traitement automatique des informations devrait établir des procédures uniformes à suivre et participer au système d'adjudication en contrôlant les spécifications établies par les ministères et en aidant ensuite à étudier les soumissions. L'invitation faite aux fournisseurs de proposer des ensembles et de présenter des soumissions devrait énoncer toutes les tâches à accomplir et renfermer des directives au sujet des renseignements à fournir. Les fournisseurs devraient avoir à indiquer la garantie qu'ils offrent si le matériel n'est pas livré à la date prévue et s'ils ne donnent pas le rendement convenu. En outre, la soumission devrait mentionner les moyens de formation du personnel disponible, la somme d'aide qui sera fournie en fait de programmation et d'essai, et l'entretien qui sera assuré, y compris l'emploi de matériel de réserve en cas de panne importante. L'évaluation et le choix du matériel ne devraient pas dépendre uniquement du prix, mais les ministères n'en devraient pas moins être tenus de motiver le rejet des soumissions.

ADMINISTRATION DU TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS

42 C'est aux ministères qu'il incombe de contrôler l'emploi du matériel de traitement automatique des informations. Les organismes de contrôle central actuels n'exercent qu'une coordination limitée, bien qu'ils surveillent de près les engagements de dépenses ultérieures. L'administration des travaux interministériels, qui se feront de plus en plus importants, est pour ainsi dire inexistante.

43 Le degré d'efficacité de la planification antérieure à l'installation varie grandement selon le ministère. Le défaut prédominant est le manque de coordination avec les groupes de l'analyse des procédures et méthodes de bureau du ministère avant l'installation. En outre, on ne pense pas assez aux répercussions d'ordre structurel et administratif qu'aura la

décision d'utiliser du matériel de traitement automatique des informations. Trop souvent, les ministères fixent l'installation à une date irréalisable; le sentiment parfois injustifié qu'il faut faire vite amène à régler les plans d'après la disponibilité du matériel plutôt que d'après l'état des préparatifs.

44 L'importance de cet aspect de la question, qui peut compter beaucoup dans le succès ou l'échec de l'installation d'un ordinateur, n'est pas bien saisie dans le secteur public. Il faudrait établir et communiquer des normes. Le groupe consultatif du traitement automatique des informations devrait fournir aux ministères toutes les directives et l'aide technique nécessaires pour qu'ils puissent faire face aux répercussions qu'aura une installation et se garder de fixer une date irréalisable à l'installation.

PROBLÈMES DE PERSONNEL

45 Nous avons pris note des problèmes de personnel qui découlent de l'introduction de matériel de traitement automatique des informations. Il existe de grandes variations dans les méthodes de sélection, de formation et de classement des programmateurs, et du personnel préposé à la conduite du matériel ainsi que dans la réadaptation générale du personnel des ministères. Bien qu'il utilise les ensembles électroniques depuis 1957, le gouvernement met du temps à s'adapter aux besoins particuliers de cette nouvelle technique. Utilisation inefficace de personnel qualifié peu nombreux, passage à l'industrie d'employés spécialisés, permutations inopportunes entre ministères et recrutement insuffisant de personnes compétentes pour développer vigoureusement le traitement automatique des informations, voilà quels en sont les résultats.

46 Le Comité interministériel des ordinateurs électroniques est chargé de coordonner la sélection et la formation du personnel, mais la Commission du service civil en conserve la responsabilité générale et n'a pas réussi à répondre aux besoins de la nouvelle technique. Elle n'a pas recruté les spécialistes recommandés par le Comité en 1956, et ce n'est qu'en octobre 1961 qu'elle a établi une classe propre au personnel préposé au traitement électronique des informations.

Recrutement

47 Les ministères n'ont pas reçu de directives relatives au recrutement et à la sélection du personnel approprié, et ils s'en sont trop remis aux titres scolaires et aux tests d'aptitudes. L'emploi sans discernement des tests fait qu'un grand nombre d'employés sont encouragés à les passer; mais comme ils ne sont pas engagés par la suite pour s'occuper du traitement automatique des informations, ils retournent découragés à leur emploi normal. Sur les cinq cent cinquante fonctionnaires relevant du Contrôleur du Trésor à qui on a fait subir un test d'aptitudes, seulement six ont été engagés comme programmateurs. La Division de l'impôt du ministère du Revenu national en a fait subir un à plus de sept cents membres de son personnel; cent quinze l'ont réussi, mais la Division n'entendait faire suivre un cours de programmation qu'à une cinquantaine comme seconde étape de la sélection.

48 Il faudrait établir une règle de conduite générale sur laquelle les ministères pourraient se guider pour procéder au recrutement et à la sélection. Tous les jurys chargés de la sélection des programmateurs, analystes des procédures et méthodes de bureau et mathématiciens devraient, en particulier, comprendre au moins un technicien de ces trois domaines; en outre, il faudrait décourager l'utilisation aveugle des tests d'aptitudes.

Formation

49 En règle générale, les opérateurs ont reçu une bonne formation. Les cours d'ordre plus technique, comme la programmation, sont

habituellement assurés par le fournisseur dans le cadre du service offert avec le matériel. Le Comité interministériel des ordinateurs électroniques a particulièrement réussi à coordonner les demandes de participation à des cours extérieurs de formation. Certains ministères ont donné de bons cours de formation et ont aussi assuré une bonne formation sur place. Il s'est fait quelques efforts en vue de réadapter le personnel non affecté au traitement électronique des informations. Les ministères devraient s'efforcer sans cesse d'améliorer les programmes de formation.

50 Le roulement du personnel préposé au traitement des informations est très élevé dans certains ministères. Il a été de 30 pour cent au Bureau fédéral de la statistique au cours d'une période de deux ans et il s'est établi à un pourcentage de même ordre chez les militaires. Le traitement des informations ne constitue pas une carrière aux yeux des officiers des services armés; l'emploi de mécanographes civils aux bas échelons de l'organisation ainsi que les occasions d'avancement trop rares entraînent un roulement rapide ainsi que de fortes dépenses de formation. Dans les forces armées, il faudrait s'occuper davantage de recruter des civils et de les retenir.

51 Nous n'avons pas constaté qu'il se pratiquait une rotation systématique du personnel préposé au traitement des informations entre les ministères ni entre ces derniers et les groupes techniques centraux. Par exemple, l'expérience acquise en matière de traitement électronique et de logistique du Commandement du matériel aéronautique n'est pas mise à profit par l'Armée qui est en train de mettre en œuvre un programme de traitement des informations semblable. De même, l'aide des programmateurs du Bureau fédéral de la statistique n'a pas été assurée au Bureau central de la paye qui est établi dans un édifice voisin. Pour une meilleure utilisation des ressources existantes, il faudrait établir un programme à long terme de rotation des employés des ministères, afin que la fonction du traitement automatique des informations soit plus largement comprise.

52 On ne saurait trop souligner combien il importe d'implanter un bon esprit chez le personnel dès les premiers stades de l'adoption du traitement automatique des informations. Il existe des publications sur l'expérience acquise dans ce domaine dans l'industrie et dans le service public des États-Unis et il faudrait s'en inspirer chaque fois qu'il y a lieu. Les employés s'inquiètent de la possibilité de se trouver en surnombre et l'ignorance de la situation ne fait qu'ajouter à ces craintes.

Utilisation et travaux

53 On n'a pas établi de normes relatives au contrôle de l'emploi du matériel, et l'utilisation qu'en font les ministères ou le rendement qu'ils en obtiennent n'est pas suivi de façon régulière. Il n'a pas été possible de comparer les résultats obtenus avec les prévisions formulées dans les demandes présentées au conseil du Trésor faute de documentation sur les dépenses. Le contrôle de l'acquisition du matériel n'est pas la garantie de son utilisation efficace et rien n'assure que le matériel serve effectivement aux fins invoquées pour en motiver l'installation.

54 Dans leurs prévisions au sujet du traitement automatique des informations, les ministères reconnaissent que le travail par équipe, particulièrement aux périodes de pointe, prendra de l'expansion avec l'introduction d'ordinateurs très coûteux. Le travail par équipe devrait être chose normale, mais il n'a pas été formulé de ligne de conduite générale ni donné de directives centrales aux ministères.

55 Les contrats de location ou d'entretien de matériel se fondent généralement sur une seule période de cent soixante-seize heures par mois; ils prévoient aussi une location supplémentaire pour les fins de la mise au travail d'une deuxième et d'une troisième

période. Il est d'habitude plus économique d'employer du personnel supplémentaire pour le travail de la deuxième ou de la troisième équipe—moyennant un loyer réduit—que d'acheter plus de matériel et de faire travailler le personnel durant la journée normale.

56 Le personnel préposé aux ordinateurs dans plusieurs ministères accepte déjà le travail par équipe comme normal, mais il est nécessaire de mieux comprendre les problèmes qui se posent. Les machines à cartes perforées sont rarement utilisées par plus d'une équipe, même si la location de grandes installations est très dispendieuse.

57 Les chiffres relatifs à l'utilisation sont souvent trompeurs. La statistique se fonde surtout sur les heures «normales» de travail plutôt que sur la totalité du temps disponible. Par exemple, l'Aviation royale du Canada a proposé de modifier son matériel en faisant état de ce que seulement cent vingt-six heures d'utilisation sont disponibles par mois (i.e. vingt et un jours de travail de six heures); pourtant, les contrats de location autorisent d'habitude une utilisation de cent soixante-seize heures pour la première équipe. C'est ainsi qu'on projette d'augmenter le matériel, au prix d'une augmentation de loyer, alors que le matériel en place est loin d'être utilisé à la pleine capacité d'une seule équipe.

58 Le rendement est souvent inférieur parce qu'on n'emploie pas les moyens indispensables: normes de travail, tableaux d'utilisation, manuels de directives, etc. Certains chefs d'atelier manquent de compétence technique ou ne sont pas très au fait des techniques de fonctionnement et des possibilités du matériel.

59 Plusieurs des installations examinées nous ont paru peu satisfaisantes du point de vue de l'espace, des locaux, de la disposition et du voisinage. Les grandes installations du Bureau fédéral de la statistique et de l'Aviation royale du Canada font exception. Sur les dix-neuf installations, l'utilisation de l'espace était bonne dans le cas de six seulement et passable dans le cas de quatre. D'après les normes appliquées dans l'industrie, la situation était médiocre dans le cas de neuf.

60 On ne met pas assez d'accent sur le dessin des formules de base. La plupart du temps, il variait de médiocre à suffisant; il était uniformément bon dans quelques cas. Dans plusieurs cas, on ne s'efforce pas assez d'établir et de maintenir des instructions relatives aux applications et aux opérations. Dans le cas de neuf des installations, le manuel de directives était médiocre ou inexistant.

61 Afin de remédier à plusieurs de ces défauts, il faudrait adopter des procédés et méthodes fondés sur les principes que devrait établir le groupe consultatif du traitement automatique des informations. Il faudrait aussi appliquer des normes relatives à l'utilisation de l'espace, aux documents de base, aux directives et aux rapports.

Emploi commun du matériel

62 L'ordinateur IBM 650 de la 1re Unité du grand livre de la solde de l'Armée et l'IBM 705 du Bureau fédéral de la statistique sont utilisés par d'autres ministères durant des périodes limitées. Bien que l'installation du Bureau fédéral de la statistique soit nominalement le centre de service du gouvernement, les besoins prévus par les autres ministères en 1962 et 1963 ne représentent que 3 p. 100 environ de sa capacité.

63 Il ne s'est pas exercé d'effort concerté en vue d'assurer, de pousser et de contrôler l'emploi des grandes installations électroniques. Celles-ci sont loin de fonctionner à plein. Bien que ces installations aient beaucoup de temps disponible, on projette d'en établir d'autres pour le Bureau central de la paye et pour la Division de l'impôt. A la fin de 1962, les ordinateurs électroniques dont il est question ci-après se trouveront dans

Tableau 26 — INSTALLATIONS PROJETÉES

Installation	*Ordinateur*	*Nombre d'unités à ruban magnétique*	*Prix d'achat*
Bureau fédéral de la statistique	IBM 705	12	$2,056,000
	IBM 1401	4	388,000
Bureau central de la paye	IBM 7070	6	816,000
	IBM 1401	2	330,000
Division de l'impôt	Grande installation	16	1,700,000 (approx.)
Prix d'achat total			$5,290,000

NOTA: Exception faite de tout le matériel de conversion.

des édifices voisins à Tunney's Pasture, à Ottawa.

64 Les nouveaux ordinateurs sont censés fonctionner, en moyenne, au rythme d'une équipe seulement ou de deux au plus. D'après les meilleures estimations qu'on a pu établir, les ensembles fonctionneront durant environ 7,500 heures en 1962 et 9,200 heures en 1964 pour effectuer les travaux des trois ministères. Le temps disponible dans le cas des deux grandes installations qui font fonction de service central serait d'environ 12,500 heures par année. De cette façon, l'expansion indépendante et sans coordination des moyens de traitement électronique des informations se traduira bientôt par une capacité en chômage équivalente à une grande installation.

65 Vos commissaires ont recommandé l'établissement d'un service commun de traitement automatique des informations. A l'heure actuelle, c'est à Ottawa que les besoins sont les plus grands, mais ils sont également considérables à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et ailleurs. Chaque fois qu'il est possible, il faudrait mettre en commun sous une administration unifiée les moyens de traitement automatique des informations et les mettre à la disposition de l'ensemble du service public. Une façon pratique d'y arriver serait de considérer toutes les nouvelles demandes de matériel à la lumière d'une ligne de conduite bien arrêtée relative au traitement central des informations. Les besoins du Bureau central de la paye et de la Division de l'impôt pourraient être réunis, et constituer la charge d'une seule installation soumise au régime du travail par équipe; il faudrait aussi faire entrer dans le système central l'ordinateur du Bureau fédéral de la statistique quand le gros des travaux du recensement de 1961 sera terminé.

66 Les ministères s'opposeront à la centralisation, mais ils ne devraient pas perdre leur contrôle d'ordre fonctionnel. Ils devraient conserver la responsabilité de l'élaboration des ensembles et des programmes, du contrôle de la préparation des données et du mode de présentation des résultats. Le rôle premier du Service central de traitement des informations serait de répartir le temps disponible de la façon la plus propre à répondre aux besoins des ministères et d'assurer l'utilisation optimum du matériel.

Frais exigés pour l'utilisation des ordinateurs électroniques

67 La détermination des frais à exiger des ministères qui utilisent des moyens de traitement partagés se ressent de la méthode traditionnelle qui consiste à annuler les immobilisations en les passant aux dépenses courantes au moment de l'acquisition du matériel. Le prix du temps durant lequel les ordinateurs achetés sont utilisés ne comprend que les frais de fonctionnement; par contre, les frais relatifs aux ordinateurs loués comprennent les frais de fonctionnement et de location. C'est ainsi que les ministères ne paieraient que $30 l'heure pour l'utilisation d'une IBM 650 louée et seulement $36 dans le cas d'une IBM 705 achetée; comme cette dernière a une capacité de traitement au moins vingt fois plus grande, il serait plus logique qu'ils payent $300. Un prix fondé sur le loyer courant du matériel et sur les frais généraux devrait présider à toutes les nouvelles demandes de traitement des informations. Il est particulièrement dangereux de fonder sur un prix mal établi les nouvelles demandes et la création d'un service commun de traitement des informations rendrait d'autant plus urgente l'adoption des mesures qui s'imposent.

INTÉGRATION DU COURANT DES INFORMATIONS

68 Parce que les ministères et organismes sont laissés libres d'aviser isolément au traitement des informations, il ne se fait pas d'effort concerté en vue d'assurer l'intégration intérieure et extérieure des besoins du gouvernement. On ne s'est pas encore occupé à la diffusion des renseignements d'intérêt commun; on n'a pas cherché de façon systématique à faire servir à d'autres ministères les renseignements fournis par la machine à un ministère. Il s'est fait peu de chose à cet égard même au sein des ministères.

69 Le gouvernement bénéficierait beaucoup du partage systématique des données, partage que facilite l'utilisation grandissante d'un ordinateur numérique électronique. Beaucoup de grandes entreprises commerciales et industrielles ont gagné à utiliser à plein des données mécanographiques d'intérêt commun à plusieurs de leurs sections. La nature très différente de l'activité du gouvernement y limite dans une certaine mesure l'intégration du courant des informations, mais il y a beaucoup à faire dans le domaine de l'analyse statistique et économique. Le groupe consultatif du traitement automatique des informations, dont nous proposons de doter le conseil du Trésor, enquêterait sur les sources actuelles de la documentation dans le service public, déterminerait les informations utiles à plus d'un ministère ou d'un organisme qui se prêtent à l'intégration et, à la lumière de l'expérience et des connaissances accumulées, agirait comme conseiller à l'élaboration de plans pour de nouvelles installations. Cette action permanente et coordonnée viserait à intégrer au maximum la diffusion des informations communes.

70 Le matériel de transmission des données s'utilise peu parce que le coût des installations est prohibitif pour la plupart des ministères qui emploient des ensembles de traitement automatique des informations. Le système de télécommunication de l'Aviation royale du Canada sert au Commandement du matériel aéronautique, et le Service météorologique projette de rattacher à l'ordinateur qu'il se propose d'établir à Montréal le matériel nécessaire à la transmission des données. Les organismes publics qui recourent au traitement automatique des informations emploieront de plus en plus la transmission automatique, mais les besoins de la plupart des ministères et organismes ne sont ni fixés ni définis. Les plans des ministères au sujet des installations de transmission devront être coordonnés dans le cadre de l'ensemble du service public si l'on veut en tirer le maximum d'avantages.

71 La liaison entre les machines est essentiellement affaire de compatibilité et nécessite

aussi un langage commun, c'est-à-dire un système de codification. La compatibilité du matériel est peut-être un problème d'ordre temporaire; les constructeurs d'ensembles électroniques, conscients des avantages de la normalisation, travaillent à augmenter l'interchangeabilité de leurs machines. L'établissement d'un service commun de traitement des informations devrait assurer la compatibilité des installations futures du gouvernement. Vos commissaires ont déjà signalé l'opportunité d'établir un code uniforme de chiffres d'identification.

ORDINATEURS NUMÉRIQUES ÉLECTRONIQUES SERVANT À DES FINS D'ORDRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

72 L'acquisition et l'utilisation d'ordinateurs scientifiques exigent des considérations spéciales. L'ordinateur qui sert à des calculs scientifiques ou techniques est un instrument de recherche individuel qui assure au scientifique ou à l'ingénieur un outil qui accroît sa productivité. L'ordinateur lui permet d'effectuer des calculs simples beaucoup plus rapidement que d'autres méthodes; il lui est possible de résoudre des problèmes mathématiques qui étaient auparavant économiquement insolubles.

73 L'utilisation efficace d'un ensemble électronique pour des fins d'ordre scientifique ou technique suppose l'emploi de personnes qui ont des connaissances et de l'expérience dans le domaine de l'analyse numérique. Ces gens-là ne sont pas nombreux et le gouvernement a de la difficulté à les recruter. Il existe peu de ministères qui font des recherches portant sur les méthodes numériques et les analystes numériques ne seront pas attirés vers le service public s'ils n'y trouvent une carrière vraiment intéressante.

74 La majorité des chercheurs préfèrent disposer de moyens locaux de traitement électronique des informations; quelques-uns aiment mieux avoir accès à une grande installation. Même si l'utilisation de moyens de traitement scientifique des informations augmente rapidement dans le service public, l'installation d'un gros ordinateur pour les seuls travaux scientifiques et techniques du gouvernement n'est pas justifiée. Cependant, si un centre de traitement électronique des informations s'établit à Ottawa, il pourrait répondre à de nombreux besoins des chercheurs et des ingénieurs, mais le gouvernement continuera d'avoir besoin de petites installations locales.

CONCLUSION

75 Les avantages que rapportera l'adoption de nos recommandations au sujet de l'administration du traitement automatique des informations dans le service public sont surtout à venir. Vos commissaires estiment très important l'établissement d'un groupe consultatif du traitement automatique des informations dans le cadre d'une Division des réformes administratives relevant du conseil du Trésor. Voici, en résumé, quelles seront les fonctions du groupe:

- Établir et perfectionner les pratiques uniformes à suivre par tous les ministères et organismes du gouvernement dans l'utilisation de machines de traitement automatique des informations.
- Aider la Division du personnel du conseil du Trésor à établir des programmes de personnel destinés à encourager la formation et l'utilisation au mieux des employés préposés aux travaux de traitement automatique des informations (cours de formation, échanges interministériels de personnel, mise en commun de l'expérience acquise, etc.).
- Pousser et coordonner les plans destinés à accroître la compatibilité du matériel et des ensembles de traitement automatique des informations dans tout le service public.
- Déterminer les acquisitions de la technique et leurs répercussions éventuelles sur l'action prévisionnelle du gouvernement.

- Effectuer une évaluation constante des installations de traitement automatique des informations (états sommaires des dépenses en matériel et en frais d'utilisation et prévisions relatives à l'utilisation que les ministères et organismes feront du matériel au cours de chaque année successive).
- Assurer une aide et des directives vraiment utiles aux ministères dans toutes les questions de prévision et de préparation en vue de l'établissement d'ensembles de traitement automatique des informations.
- Établir le bien-fondé, au bénéfice du conseil du Trésor, de toutes les demandes d'acquisition ou d'utilisation de matériel de traitement automatique des informations; des scientifiques bien au fait du traitement automatique des informations devraient participer à l'étude des demandes.
- Établir des pratiques uniformes relatives à la justification des demandes, à la détermination du rendement et à l'établissement de la statistique de l'utilisation.
- Pousser l'intégration, la diffusion des informations et le recours aux services centraux de traitement automatique des informations.

9

LE MATÉRIEL, LE MOBILIER ET L'AIRE DE BUREAU

LE MATÉRIEL DE BUREAU

1 Le gouvernement utilise beaucoup de matériel de bureau : additionneuses, calculateurs, machines comptables, duplicateurs, matériel de reproduction de fac-similés, machines à dicter et à transcrire et machines à écrire. Lorsqu'il est bien utilisé, ce matériel accroît la productivité de l'employé de bureau et permet un revenu considérable en regard des sommes engagées.

2 Notre enquête a porté d'abord sur la justification, l'acquisition, l'entretien et le déclassement du matériel de bureau en général. Ensuite, nous avons recueilli des renseignements sur l'usage qui est fait de certaines machines. Nous avons choisi les machines à écrire, à dicter et à transcrire, les machines comptables et les appareils de photocopie parce qu'ils constituent le matériel qui est le plus utilisé dans tous les bureaux. L'enquête s'est concentrée sur treize ministères qui comptent 85 p. 100 de tous les employés de bureau du Service civil et elle a porté sur certains bureaux régionaux ainsi que sur le bureau central des ministères à Ottawa.

Matériel en usage

3 L'inspection du matériel de bureau a montré qu'il existait une accumulation de matériel vieux et démodé dans plusieurs ministères. Une partie de cet équipement n'est pas du tout utilisée et occupe indûment de l'espace; une autre partie est rarement utilisée ou ne l'est que durant de courtes périodes quotidiennes. Les machines démodées et inefficaces sont une source de gaspillage et doivent être mises à la ferraille.

4 Il existe un excès de machines à écrire dans presque tous les ministères. L'Agriculture, par exemple, compte un stock de sept cent neuf machines à écrire dont cent vingt sont des machines de réserve et trente-cinq des machines en surplus.

5 Il est de bonne administration d'utiliser la machine à écrire électrique pour le travail répété qui est d'ordinaire demandé aux services sténographiques; mais dans le service public les machines à écrire électriques sont considérées comme du matériel de luxe ou «de prestige» et servent rarement aux transcriptions massives et volumineuses ou à d'au-

tres travaux appropriés. Une exception notable est la Direction de l'immigration, à Ottawa, qui utilise quarante-quatre machines électriques et dix machines manuelles dans son service de transcription; ces dernières sont des machines de secours ou sont affectées à des fins spéciales. Par contre, les bureaux de la douane et de l'accise, à Ottawa, comptent trois cent huit machines à écrire dont cent trois sont utilisées dans sept services de transcription; les machines utilisées dans ces services sont toutes manuelles. Il faut reviser la ligne de conduite actuelle relative aux machines électriques afin qu'elles s'utilisent davantage quand les conditions s'y prêtent.

6 Certains ministères, tels que les Postes et la Citoyenneté et l'Immigration (Division de l'immigration), utilisent de façon efficace les services de transcription, mais d'autres ministères pourraient être bien améliorés sur ce point. On n'utilise pas pleinement les machines à dicter et à transcrire actuelles; certaines machines, telles que les machines à dicter à rouleau de cire, ne s'utilisent presque jamais. Il faudrait améliorer les méthodes qui président à la correspondance en adoptant le matériel approprié et en enseignant au personnel à bien s'en servir.

7 Il s'est fait peu de chose pour réunir dans des services centraux les machines à calculer, les machines à additionner et les autres machines comptables dispersées dans des bureaux distincts; c'est une situation à laquelle fait particulièrement exception la Direction économique du ministère de l'Agriculture qui a beaucoup bénéficié d'un service central. Ce service permet d'assigner des travaux à des opérateurs compétents et d'utiliser un nombre minimum de machines modernes bien adaptées aux travaux.

8 Il existe bien des cas où des machines inappropriées sont utilisées au prix de dépenses plus grandes qu'il n'est nécessaire. Ainsi, au bureau régional de Toronto de la Commission d'assurance-chômage, les commis se servent de machines à additionner pour établir les résumés de rapports statistiques; des opérateurs de machines à touches motrices pourraient faire les mêmes travaux à bien meilleur compte. La Commission d'énergie du Nord canadien possède de grandes machines comptables, mais elle pourrait effectuer les mêmes travaux de façon plus efficace en utilisant d'autres méthodes et un matériel plus simple. Les machines comptables des services des taxes de vente et d'accise du Revenu national ont coûté $75,000; et pourtant les travaux pourraient mieux se faire manuellement.

9 A l'exception d'une quantité limitée de travaux faits au moyen de duplicateurs dont sont dotés les divers ministères pour polycopier des formules ou des documents secrets et très prioritaires, l'imprimeur de la Reine a pris en charge le gros des travaux de polycopie pour le compte des ministères. La seule exception est l'Agriculture qui maintient une section complète de polycopie. Tous les ministères qui utilisent les services de polycopie ou d'impression—assurés par l'imprimeur de la Reine—font l'éloge de la qualité des travaux et de l'excellence des services. Il faut maintenir ces dispositions qui donnent satisfaction, mais il faut permettre aux ministères de contrôler le matériel de polycopie qui se rattache étroitement aux systèmes ou aux travaux locaux.

10 Nous avons examiné plusieurs installations de photocopie; divers procédés sont utilisés. Tous nous ont paru bien dirigés. Il se pose des problèmes au sujet de l'emplacement du matériel, des frais de fonctionnement comparatifs du matériel centralisé et décentralisé, des frais de la livraison et du service. Par exemple, très peu de services centraux de transcription possèdent un matériel de photocopie dont ils pourraient se servir pour reproduire des textes dont il ne faut que quelques copies. Ce matériel devrait leur être fourni et il faudrait aussi établir un service central de photocopie qui pourrait reproduire des textes plus économiquement et en grande

quantité par l'entremise d'équipement électrostatique.

11 Sauf quelques notables exceptions, le personnel des ministères n'est pas assez renseigné pour établir la valeur des différentes machines disponibles ou pour déterminer où et comment ces machines peuvent être utilisées avec avantage. Seule la Société Radio-Canada possède un manuel de normes de sélection pour le matériel de bureau de petite dimension, normes fondées sur une évaluation systématique du matériel. On peut parer aux connaissances insuffisantes, au mésusage et au contrôle administratif inefficace en établissant et en diffusant des normes et des critères, en formant les préposés et en assignant des responsabilités dans ce domaine à tous les ministères. La normalisation du matériel dans les ministères devrait être un objectif de prime importance.

12 Il faudrait préparer un manuel de normes de bureau à l'intention de tous les employés à qui il incombe de proposer, d'approuver et d'obtenir du matériel de bureau. Il faudrait constamment reviser le manuel en fonction de l'essai et de l'évaluation systématiques du matériel de bureau existant et neuf.

Détermination et approbation des demandes

13 L'acquisition du matériel de bureau se fait souvent par des voies tortueuses. En plus de la justification particulière intervenant dans le ministère—d'habitude à plusieurs paliers—la plupart des demandes sont aussi soumises à l'approbation de l'imprimeur de la Reine. Dans le cas de certains articles spéciaux, tels que les machines à écrire électriques ou le matériel de photocopie, un représentant de l'imprimeur de la Reine fait une enquête détaillée avant la présentation de la demande au conseil du Trésor qui peut fort bien exiger de plus amples renseignements.

14 Les budgets ne font pas fonction de moyens de prévision et de contrôle, mais sont d'habitude des totalisations fondées sur l'expérience passée et sur des conjectures plutôt que sur une estimation détaillée des besoins. La papeterie et les fournitures de bureau sont classées avec le matériel, de sorte qu'on peut utiliser une surestimation des premières pour compenser une sous-estimation du second. Lorsque le crédit attribué ne suffit pas aux besoins, le travail du ministère en souffre; par contre, lorsqu'il est trop élevé, on s'affaire en dernière heure à la seule fin d'utiliser tout le crédit avant qu'il ne soit annulé.

15 Il est difficile de déterminer si l'attitude irresponsable de certains ministères et organismes est la cause ou l'effet du contrôle méticuleux exercé par le conseil du Trésor et l'imprimeur de la Reine. Ce qui est certain, cependant, c'est que ce contrôle est inefficace. Vos commissaires sont d'avis qu'il ne faut pas permettre aux organismes de service commun, comme le Département des impressions et de la papeterie publiques, d'exercer un contrôle et qu'il faudrait charger les usagers de matériel de bureau de déterminer eux-mêmes leurs besoins.

Acquisition

16 La paperasserie et les lenteurs administratives du système actuel qui centralise l'acquisition du matériel au Département des impressions et de la papeterie publiques sont incroyables. Les ministères se servent d'une foule de formules de demande et la correspondance échangée coûte beaucoup d'argent et de temps. De longs délais et des substitutions sont acceptés comme choses tout à fait normales. Par exemple, la Marine royale du Canada, qui avait demandé le 2 février 1959 deux machines à dicter et un transcripteur d'une certaine marque, a reçu et accepté sous réserve le 24 avril 1961 deux machines à dicter et un transcripteur d'une autre marque après un échange de trente-huit communications.

17 Les substitutions ne sont pas toujours signalées à l'avance à l'usager et souvent ne répondent pas aux besoins. Ainsi, la Division de l'impôt du Revenu national, ayant à remplacer cinq vieilles machines à écrire électriques servant à une fin particulière, a fait l'essai de plusieurs marques et a demandé un certain modèle. On lui a livré des machines d'un autre genre qui se sont révélées insuffisantes bien qu'on ait consciencieusement cherché à les adapter; force lui a été de continuer d'utiliser les vieilles machines à écrire jusqu'à la livraison des machines de la marque désirée, plusieurs mois plus tard.

18 Il est manifeste que le prix l'emporte sur la valeur dans les achats. Cela entraîne sans cesse des frais accrus qui dépassent de loin la petite économie réalisée à l'achat. On ne se préoccupe pas assez de la qualité du matériel et de son utilité par rapport aux travaux à effectuer.

19 Le gouvernement cherche à donner aux fabricants de matériel de bureau une part équitable de ses achats, mais il ne doit pas répartir ses commandes sans s'assurer que le matériel qui lui est offert lui convient. Les besoins du service public sont assez considérables pour permettre une certaine normalisation, du moins dans les directions sinon dans les ministères; mais c'est un objectif auquel le Département des impressions et de la papeterie publiques porte peu d'attention.

20 En juin 1960, après de longs essais commandés par des besoins particuliers, la Direction des aliments et drogues du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a demandé deux enregistreuses d'une certaine marque avec leurs accessoires. Elle a reçu des machines d'un autre genre qui coûtent moins cher, mais qui sont beaucoup moins puissantes. Afin de les adapter aux besoins, la Direction a dû se procurer du matériel supplémentaire qui a porté le coût total au-dessus du prix des machines demandées. Plus tard, quand il lui a fallu du matériel complémentaire, la Direction a décidé de s'en tenir aux machines qu'on leur avait fournies précédemment afin d'en arriver à la normalisation et elle a pris soin d'inscrire la mention «PAS DE SUBSTITUTION» sur sa demande; ici encore, la commande a été confiée à un autre fournisseur qui était le plus bas soumissionnaire. Le matériel, livré quatre mois plus tard, était incompatible avec les installations existantes.

21 Le volume des besoins en machines de bureau du gouvernement est si considérable qu'il y a de grands avantages à en centraliser l'achat. Cependant, ces avantages peuvent se révéler illusoires si le système entraîne des délais trop longs ou si la valeur et l'utilité le cèdent entièrement à la question du prix. La demande de soumissions dans le cas de chaque commande de matériel de plus de $1,000 entraîne des lenteurs très coûteuses. Il faudrait s'occuper de négocier avec les grands fournisseurs de matériel de bureau des contrats qui assureraient la livraison locale de matériel sur la demande des ministères et organismes.

Inventaire

22 Les pratiques diffèrent entre ministères quant à l'enregistrement du matériel de bureau. La fréquence de l'inventaire varie de tous les deux mois à toutes les deux années; la plupart des ministères font un inventaire annuel comme le prescrivent les règlements du conseil du Trésor. Cet inventaire indique d'habitude la quantité de matériel par genre et par endroit; certains en donnent la valeur tandis que d'autres mentionnent le matériel en surplus et l'état du matériel.

23 Pour assurer un contrôle efficace du matériel de bureau, il suffit que chaque ministère tienne un inventaire permanent. Afin de vérifier cet inventaire permanent, il faut en faire le dénombrement matériel tous les deux ans. Les articles qui se dérobent facilement doivent faire l'objet d'un contrôle plus strict et

doivent être mis au compte particulier d'employés responsables.

Entretien

24 C'est l'imprimeur de la Reine qui est chargé de l'entretien de tout le matériel de bureau de petite dimension. Des sections d'entretien des machines sont établies dans douze centres bien choisis du Canada; des entrepreneurs de l'extérieur en ont la charge ailleurs et s'occupent aussi de l'entretien du matériel plus complexe.

25 Les ministères ne trouvent pas la situation pleinement satisfaisante. Il s'écoule souvent un retard de deux à trois jours, mais plusieurs ont tellement de matériel inutilisé que même des délais plus longs ne les incommodent pas.

26 Le service d'entretien des machines à écrire est réputé bon en général, mais on est très peu satisfait de l'entretien du matériel complexe. Par exemple, le 12e Dépôt régional des magasins militaires, à Halifax, a tenu durant près de cinq ans un registre du pourcentage des périodes d'arrêt de trois machines comptables. Le pourcentage s'est sensiblement accru quand l'imprimeur de la Reine en a pris l'entretien à sa charge.

27 Mieux vaut prévenir que guérir, certes, mais c'est un truisme que ne reconnaît pas la règle actuelle qui interdit les contrats d'entretien préventif, même pour le matériel de bureau le plus complexe. On ne peut évaluer ce que coûtent les pannes et les pertes de temps qui en résultent, mais il faut reviser la ligne de conduite adoptée.

28 Toutes les dépenses d'entretien du matériel de bureau sont imputées sur le crédit de l'imprimeur de la Reine, peu importe qui fait l'entretien. C'est le personnel de l'imprimeur de la Reine à Ottawa qui décide des réparations de plus de $40 pour tous les bureaux du service fédéral. Les ministères se soustraient souvent à la limitation imposée à leurs pouvoirs pour les réparations faites par l'extérieur en demandant aux entrepreneurs de leur remettre deux ou plusieurs petites factures. Les comptes de réparations locales à l'extérieur d'Ottawa sont vérifiés et contre-vérifiés cinq fois avant d'être réglés.

29 Ces dispositions comportent de graves désavantages. N'étant pas responsables des frais d'entretien, les ministères et les organismes s'inquiètent peu de la dépense et les services du réparateur sont souvent demandés pour des difficultés imaginaires ou insignifiantes qu'un opérateur bien formé pourrait corriger. L'imprimeur de la Reine tient note des frais d'entretien mais ne s'occupe pas des temps de fonctionnement ou encore de l'utilisation du matériel, tandis que les usagers ne tiennent pas compte de l'entretien dans le total des frais d'utilisation. Il faut considérer les frais d'entretien et tous les autres frais occasionnés par les défectuosités du matériel en rapport avec les autres éléments qui président à l'acquisition et à l'emploi du matériel de bureau.

30 Les ministères devraient voir à l'entretien du matériel de bureau et avoir les pouvoirs nécessaires pour faire des dépenses. L'entretien assuré par le service commun devrait se limiter au matériel répandu au point de motiver l'emploi de mécaniciens très compétents. Les frais et la qualité du service devraient être régulièrement comparés avec l'extérieur. Il faudrait débiter les frais du service aux ministères et organismes, et ceux-ci devraient jouir d'une certaine latitude lorsque le service est peu satisfaisant. Lorsque le service est assuré par des entrepreneurs de l'extérieur, les comptes d'entretien devraient être réglés localement afin d'éliminer la paperasserie. L'application d'un programme permanent destiné à enseigner aux opérateurs comment assurer l'entretien quotidien de leur machine permettra d'améliorer le rendement et de réduire les frais d'entretien.

Déclassement

31 Le matériel de surplus et de réserve, et le matériel démodé sont abondants. L'imprimeur de la Reine s'occupe de l'entretien d'environ cinquante-cinq mille machines à écrire, soit presque une machine pour chaque commis, sténo et dactylo dans les ministères. Le surplus de 20 p. 100 du ministère de l'Agriculture est probablement exceptionnel, mais nous estimons qu'il y a un surplus d'au moins trois mille machines à écrire dans le service public. On a trouvé dans un magasin une machine à adresser qui portait une étiquette d'après laquelle la machine avait été livrée en 1953 mais n'était jamais sortie du magasin ou n'avait jamais servi. On a découvert beaucoup de matériel mis de côté et presque oublié. Souvent le matériel de surplus est identique au matériel acheté pour d'autres ministères. Ainsi, un changement apporté aux systèmes du Dépôt d'approvisionnement du Commandement du matériel aéronautique, à Downsview, a fait en sorte que quarante classeurs Visirecord sont immédiatement devenus matériel de surplus et que cent le sont devenus plus tard. Du matériel neuf de ce genre a depuis été acheté pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

32 La règle actuelle de la vente en reprise a beaucoup contribué à créer un excédent de machines à écrire. Pour remettre une machine en reprise, le ministère doit demander à l'imprimeur de la Reine de la condamner, mais l'imprimeur peut rejeter la demande. Il est plus facile pour le ministère de demander une machine neuve. Il n'existe pas de critère de condamnation réglé sur les frais élevés d'entretien ou sur le vieillissement du matériel. Le matériel est gardé tant qu'il est possible d'obtenir des pièces et tant que le matériel n'est pas trop endommagé pour être réparé. Aussi certains ministères ont-ils du matériel dont la vie économique est très souvent révolue. Au bureau de Toronto de la Commission d'assurance-chômage, les trois quarts des machines à écrire ont plus de quinze ans. Trente-cinq p. 100 des sept cent neuf machines à écrire du ministère de l'Agriculture ont aussi plus de quinze ans. L'âge n'est pas, il va de soi, le seul critère qui doit présider au renouvellement; l'usure causée par le grand usage, ou l'avènement de matériel plus perfectionné et présentant des avantages supplémentaires ou plus grands doit aussi intervenir.

33 Il faudrait procéder à un examen complet et détaillé du matériel et pointer tout le matériel de surplus. Les ministères devraient conserver certains articles particuliers pour parer aux éventualités et se départir du reste de leur matériel. Une liste du matériel de surplus, établie d'après les indications des ministères au sujet du matériel devenu excédentaire par suite de changements apportés à leur administration ou à leurs systèmes, devrait périodiquement faire le tour de tous les ministères. Cela réduirait au minimum l'accumulation du matériel et aiderait à éliminer le surplus actuel. Il est souhaitable de modifier la pratique de la vente en reprise et du déclassement du matériel.

Conclusion

34 Vos commissaires sont d'avis que l'adoption des propositions qu'ils formulent entraînera d'importantes économies et corrigera grandement la situation actuelle. La mise à exécution de ces propositions exigera plusieurs années et dépendra de l'établissement d'un programme général de formation à l'intention des opérateurs et des services de gestion des ministères; en outre, elle doit être une des grandes préoccupations de la Division des réformes administratives dont nous proposons la création au sein du conseil du Trésor.

LE MOBILIER DE BUREAU

35 Le gouvernement du Canada est le plus gros acheteur et usager de mobilier de bureau au pays. Sauf quelques exceptions, l'adminis-

tration et le contrôle du mobilier incombent au ministère des Travaux publics.

36 La Commission a fait enquête dans quinze ministères et organismes qui emploient environ les huit dixièmes des fonctionnaires; l'enquête a porté sur le bureau central des ministères et organismes à Ottawa et sur leurs bureaux à l'extérieur. La Commission a examiné un échantillon du vaste ensemble de mobilier et d'agencements actuellement en usage et elle a inspecté un certain nombre de bureaux pris au hasard afin de se faire une idée concrète des méthodes d'administration en vigueur.

Mobilier en usage

37 Sauf quelques exceptions communes, le service public utilise raisonnablement bien le mobilier dont il dispose. Trop souvent, les pupitres font fonction de supports pour les machines à écrire ou autres, ou servent de tables d'emballage; certaines tables à dessin sont affectées au rangement d'ouvrages de référence. Le ministère de la Défense nationale emploie des bureaux à double rangée de tiroirs alors qu'il lui serait plus économique et plus pratique d'en utiliser à une seule rangée de tiroirs.

38 On n'utilise pas la documentation sur l'administration du mobilier. On ne se sert pas beaucoup de l'excellent Manuel de l'agencement des bureaux établi par la Commission du service civil; certains ministères ne savent même pas qu'il existe. Le ministère des Travaux publics a son catalogue du mobilier, mais la distribution en est limitée presque uniquement aux agents de contrôle du mobilier. Ce ministère a déjà eu une salle d'échantillons où se faisait la démonstration de certaines caractéristiques de divers modèles de mobilier; elle sert aujourd'hui de salle pour la réception des échantillons présentés par des fournisseurs éventuels pour fins d'essai.

39 Des améliorations sont parfois apportées au mobilier à la suite des suggestions des usagers ou du personnel des Travaux publics, mais ces améliorations amènent rarement la modification des prescriptions relatives au mobilier. Par exemple, il y a moyen d'empêcher les vêtements de s'endommager au contact des pieds de bureau éraflés en y posant des garde-jambes et en les sablant, mais les prescriptions n'y avisent pas encore. Le ministère des Travaux publics achète à l'occasion du nouveau mobilier afin d'en faire l'expérience, mais ce sont presque toujours les fabricants de nouveaux produits qui prennent l'initiative dans ce domaine. La Direction des achats et des approvisionnements reçoit habituellement une appréciation, mais elle ne dispose d'aucun moyen officiel qui lui permette d'en communiquer la teneur à tous les ministères.

40 Le perfectionnement technique devrait tendre à repenser et à améliorer les produits existants et à chercher de nouveaux produits afin d'accroître l'efficacité. Il faut établir un cours de formation à l'intention des agents de contrôle du mobilier et d'autres fonctionnaires importants des ministères. Il faut aussi une salle d'exposition du mobilier et un manuel d'administration du mobilier, manuel assorti d'illustrations, de textes descriptifs et de normes de justification.

Besoins et acquisitions

41 La dépense affectée au mobilier fait l'objet d'un crédit dans les prévisions budgétaires du ministère des Travaux publics; les ministères ne sont pas débités du mobilier. Depuis 1951, le ministère des Travaux publics s'efforce de fonder ses prévisions relatives au mobilier sur les besoins éventuels; il réunit les budgets des divers ministères et en réduit ensuite le total d'un pourcentage arbitraire pour en arriver au chiffre qu'il soumet au conseil du Trésor.

42 Les prévisions réfléchies sont souvent pénalisées. En effet, au cours de l'année, le

crédit du mobilier se dépense presque entièrement en fonction de la règle du «premier arrivé premier servi». Par exemple, vers la fin de 1960–1961, la Division de l'impôt du ministère du Revenu national a demandé des rayons de rangement de dossiers qu'elle avait spécialement prévus pour son bureau de Toronto, mais elle n'a pu les obtenir parce que le crédit du mobilier des Travaux publics était épuisé.

43 Comme dans le cas du matériel de bureau, les méthodes qui président à l'approbation et à l'acquisition du mobilier de bureau sont incommodes et coûteuses. Des délais de livraison de cinq à treize semaines ne sont pas anormaux, bien qu'il y ait en moyenne $400,000 de mobilier en stock en tout temps. Le stock de certains articles est par trop considérable. Le stock d'horloges électriques de douze pouces représente une utilisation de six mois, mais ces horloges peuvent s'obtenir à bref délai des fournisseurs. Les articles non stockés s'achètent selon le besoin sur appel d'offres ou de soumissions, suivant leur valeur. L'approbation donnée par plusieurs paliers ministériels est suivie d'une enquête détaillée des Travaux publics dans le cas des demandes de plus de $300; les articles spécifiés sont en outre assujettis à l'approbation du conseil du Trésor. Règle générale, le volume de la paperasserie est prodigieux.

Entretien

44 Le ministère des Travaux publics assure un service d'entretien décentralisé dans tout le pays. Le mobilier de bureau est généralement en bon état et la qualité des réparations effectuées par le ministère est généralement satisfaisante.

45 Il n'existe pas de programme d'entretien préventif du mobilier de bureau, sauf au ministère des Affaires des anciens combattants. C'est un programme qu'on aurait avantage à appliquer et les formalités relatives aux petites réparations pourraient être simplifiées. Les grandes réparations prennent en moyenne deux mois à s'effectuer et il s'écoule environ trois semaines avant qu'un avis de condamnation du mobilier ne soit envoyé aux ministères. Bien qu'il soit de règle de mettre au rebut le bureau dont la réparation coûterait 40 p. 100 du prix d'un neuf, les chiffres relevés au sujet d'un échantillon représentatif ont montré qu'il en coûte actuellement 45 p. 100 du prix d'un bureau neuf pour remettre à neuf un pupitre ordinaire dans un atelier des Travaux publics.

Registres et déclassement du mobilier

46 L'inventaire pose certains problèmes d'identification. Les commis qui y sont préposés ont de la difficulté à distinguer entre le mobilier et le matériel de fonctionnement qui doit figurer à part. Ainsi, les rayons de rangement de la papeterie sont classés dans le mobilier, mais les rayons semblables employés par le ministère des Transports pour ranger les pièces de radio ne concernent en rien les Travaux publics; parfois, un article de mobilier est réuni à un article de matériel dans un ensemble tel qu'une planche à dessin. Beaucoup de temps est consacré à dresser et à tenir l'inventaire d'une foule de petits articles peu coûteux comme les cendriers.

47 La documentation détaillée que tient le Contrôleur du Trésor pour le compte des Travaux publics n'assure pas un contrôle efficace. La répartition du mobilier selon sa localisation ne suffit pas pour aider à la vérification du stock; les erreurs d'inscription et les déplacements de stock entraînent des désaccords; les déplacements ne sont pas toujours consignés. La plupart des ministères ne tiennent pas de registres au jour le jour, bien qu'ils tiennent le registre de l'inventaire matériel exigé par le conseil du Trésor. Quatre ministères tiennent un inventaire perpétuel qui fait double emploi avec celui des Travaux publics.

48 Ces pratiques sont coûteuses et ne sont pas très utiles. Lorsqu'un objet manquant ne peut se justifier, il est souvent peu pratique de chercher à retracer l'article et le ministère est d'habitude autorisé à le radier. Il faut que l'inventaire soit dressé tous les cinq ans afin de satisfaire à des besoins statistiques, mais il faut inscrire et vérifier matériellement au moins chaque année les articles qui peuvent se dérober et qui sont relativement dispendieux, ainsi que certains matériels de fonctionnement dont la localisation doit être connue en tout temps.

49 Il y a du mobilier de surplus dans des locaux à bureau très dispendieux. Cela tient au fait que les surveillants sont lents à signaler le mobilier de surplus, que le renvoi de celui-ci s'accompagne de beaucoup de paperasserie et que son enlèvement traîne en longueur. L'entrepôt du stock usagé du ministère des Travaux publics à Ottawa renferme environ cent quatre-vingts bureaux à double rangée de tiroirs irréparables qui y sont depuis au moins cinq ans, ainsi que cent dix pupitres à bascule et à double rangée de tiroirs dont peu sont réparables et qui ne sont pas demandés. Ces bureaux occupent environ six cent cinquante pieds carrés. La Corporation de disposition des biens de la Couronne est lente à se défaire du mobilier démodé. Le délai peut aller de deux à cinq mois; il faut établir six formules dont le coût dépasse le produit de la vente du mobilier de bureau qui revient en moyenne à $2 par article.

L'AIRE DE BUREAU

50 L'usage selon lequel les ministères et les organismes obtiennent des locaux au moyen d'un crédit du ministère des Travaux publics aboutit à des normes d'aménagement très diverses. La Commission est d'avis qu'en imposant aux usagers un tarif raisonnable et en les tenant responsables du bon emploi de l'espace qu'ils occupent, on réaliserait des économies considérables tout en améliorant les normes.

51 Il importe beaucoup de bien établir les plans de construction et l'agencement des pièces d'un édifice; toutefois, même certains des plus récents édifices du gouvernement prêtent à la critique. Il y a bien des cas où l'agencement des pièces est peu satisfaisant. Les classeurs sont souvent placés loin des endroits où ils seraient le plus utiles, par exemple, au service des dossiers du ministère des Travaux publics. Au bureau de la Division de l'impôt sur le revenu à Montréal, trois comptoirs occupent une partie considérable de bureaux qui reçoivent peu de visiteurs. Au bureau central de paye du Contrôleur du Trésor, il y a un va et vient inutile de documents parce que ceux qui les préparent et ceux qui les vérifient sont placés aux extrémités opposées de la pièce. La Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil a publié un excellent Manuel de l'agencement des bureaux afin de guider les préposés à l'aménagement dans l'analyse et la solution des problèmes que pose l'agencement des bureaux; toutefois, ce manuel n'est guère utilisé.

52 A la demande des ministères, la Division de l'analyse de la gestion aide aussi à résoudre de tels problèmes; cependant, les préposés à l'aménagement n'ont pas beaucoup recours à ses services. Sur les centaines de rapports qui ont été rédigés par la Division de l'analyse de la gestion, sept seulement traitaient longuement de l'agencement des bureaux, et ils n'ont pas tous été utilisés à fond. Par exemple, une étude a été entreprise en 1957 au Bureau fédéral de la statistique. Outre le besoin d'expansion qui se faisait sentir, il était manifeste que certains bureaux étaient encombrés; l'étude a toutefois révélé qu'on utilisait en moyenne cent soixante-quatre (164) pieds carrés par employé. Les auteurs du rapport ont recommandé d'agencer les bureaux de façon à réduire l'espace prévu pour chaque personne à cent pieds carrés, tout en tenant suffisamment compte de l'accroissement prévu du personnel. On n'a pas fait grand-chose pour donner suite à la

recommandation et l'on a fini par ajouter un autre étage à l'édifice.

53 L'aménagement de nouveaux édifices où les bureaux sont bien agencés est le résultat d'un excellent travail. Le nouvel édifice du ministère des Postes à Ottawa, avec ses pièces d'une aire considérable et ses cloisons mobiles, est bien aménagé pour assurer le maximum de souplesse. De même, l'édifice occupé par la Direction du rajustement des chèques à Ottawa a été dessiné et construit après une étude approfondie où, dans l'agencement des bureaux, on a tenu compte du volume du travail et des besoins d'expansion futurs. C'est un des rares cas où l'on a eu recours au Manuel de l'agencement des bureaux et à l'aide de la Division de l'analyse de la gestion pour le tracé des plans et devis. C'est une méthode qu'il faudrait généraliser et les préposés à l'aménagement des ministères devraient être formés aux techniques relatives à l'agencement des pièces. On estime que l'application d'un programme énergique en ce sens ferait économiser le dixième de l'espace actuellement utilisé.

CONCLUSION

54 En règle générale, le contrôle supposément strict n'a pas réussi à assurer l'usage rationnel des locaux ni la bonne administration du mobilier. Les remèdes à appliquer sont semblables à ceux qui sont indiqués pour le matériel de bureau: responsabilité ministérielle, délégation et décentralisation des pouvoirs, acquisition en commun détachée du contrôle, programmes de formation, et vigilance constante de la part de la Division des réformes administratives que nous proposons de créer dans le cadre du conseil du Trésor.

10

L'ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI

1 Le coût annuel des traitements des commis, sténographes, mécanographes et téléphonistes dans les ministères et les organismes du gouvernement est probablement de l'ordre de 325 millions de dollars. En outre, les militaires faisant fonction de commis de bureau touchent en traitements et en indemnités une somme estimative de 50 millions de dollars. Si l'on ajoute à cela les frais d'administration et les avantages sociaux, le coût du travail de bureau du gouvernement canadien dépasse la somme de 400 millions de dollars par an.

2 Pendant bien des années, on a employé les techniques d'organisation industrielle pour réduire les frais de fabrication en mesurant l'ampleur des tâches et en analysant les méthodes d'exécution. Plus récemment on a eu recours à ces techniques avec succès pour évaluer la qualité et la quantité du travail de bureau. Or le volume de ce travail au gouvernement est considérable; c'est un domaine où on peut réaliser d'importantes économies, grâce à l'étude des méthodes de travail, c'est-à-dire à la mesure du travail et à l'analyse des méthodes.

3 Dans un vaste secteur du service public, on a pour principe de rattacher la quantité du travail accompli à une unité de temps. Trente-cinq ministères et organismes du gouvernement sur les soixante-dix-neuf qui ont été interrogés emploient certains critères de productivité, ordinairement en comparant le rendement de différentes périodes. Une telle méthode, même si elle n'est pas scientifique, dénote qu'on évalue la productivité.

4 On reconnaît en général l'importance d'une évaluation du rendement et les hauts fonctionnaires sont impatients d'utiliser davantage les techniques existantes. C'est là une attitude positive passablement répandue et en aucun cas l'évaluation du travail ne semble avoir donné de mauvais résultats.

5 Même si le principe en est accepté, les véritables méthodes de détermination de la productivité ne sont généralement pas comprises; c'est ce qui ressort du nombre considérable de ministères et organismes qui n'utilisent d'autres normes que les statistiques basées sur le rendement passé. On ne sait guère comment établir l'analyse scientifique du travail, où

l'appliquer, quels avantages on peut en tirer et quelles dépenses sont en cause. Il y a des cas d'exception en marge de ce tableau général, par exemple le travail accompli par la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national et par les dépôts des magasins militaires de l'Armée canadienne.

6 Dans l'empressement général à récolter des avantages, on court toujours le danger de mal appliquer les techniques relatives à l'évaluation scientifique du travail. Comme le démontre clairement l'expérience qui en a été faite sur le plan industriel, l'évaluation du travail par des personnes incompétentes peut produire des résultats déplorables. Un sage programme s'impose, tant pour régir l'utilisation de cette analyse du travail que pour tirer parti de l'état réceptif des esprits à l'heure actuelle.

7 Dans l'industrie, le premier objectif d'un programme d'évaluation de la productivité est ordinairement la réduction du prix de revient par l'accroissement de la productivité du travailleur. Au sein du gouvernement l'accent porte plus souvent sur la justification des demandes de personnel supplémentaire. Cela explique peut-être pourquoi les ministères ont tendance à envisager l'évaluation du travail comme l'analyse statistique du rendement passé, ce qui n'est pas un critère satisfaisant pour contrôler le coût de la main-d'œuvre puisqu'il n'y est pas question de ce que le coût aurait dû être, mais uniquement de ce qu'il a été.

8 Pour établir des normes de travail, il y a trois méthodes principales: observation et chronométrage, analyse du travail par l'utilisation des temps préétablis, et échantillonnage du travail. Des analystes compétents devraient être capables d'appliquer ces trois méthodes, bien que le chronométrage du travail soit la méthode suivie dans l'administration fédérale, en particulier dans la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national, le Corps des magasins militaires royal canadien, la Commission d'assurance-chômage, le ministère des Affaires des anciens combattants et la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil. On n'utilise guère les régimes de temps préétablis et de données de types; le seul régime de temps préétabli en usage est celui de la détermination des temps et des méthodes; mais ce régime n'est pas utilisé pour le travail de bureau auquel il convient pourtant tout spécialement.

9 L'emploi de données types est d'origine récente et convient surtout à l'évaluation économique du travail de bureau. La Société Radio-Canada semble être le seul organisme du service public qui utilise cette méthode. On dispose maintenant de manuels sur l'emploi du temps pour le travail de bureau, le travail d'entretien et les travaux d'usine. Bien utilisées, de telles données accélèrent l'établissement de normes et les ministères devraient recourir à cette méthode pour accroître la productivité.

10 La méthode d'échantillonnage du travail se fonde sur les observations faites au hasard sur un ou plusieurs travailleurs pour calculer le temps consacré à chacune des tâches. Cette méthode est surtout utile pour évaluer le travail d'un groupe de personnes ayant une somme de travail semblable et très variable, par exemple, des commis travaillant à leurs pupitres et répondant aussi au public à un comptoir. L'échantillonnage du travail peut être un moyen rapide et peu coûteux d'établir des normes pour des tâches qu'il serait peu économique d'évaluer par d'autres méthodes.

11 A une exception près, il n'y a dans le service public aucun moyen de formation à l'égard de l'évaluation de la productivité. La plus grande partie du personnel qualifié vient de l'industrie. L'exception est l'école du Corps des magasins militaires de l'Armée, située au dépôt central des magasins militaires nº 25, à Montréal. A cette école, on a mis au point un bon manuel de formation; la matière des cours est bien préparée, adaptée à son objet

et fondée sur des principes solides. Il en résulte que le Corps des magasins militaires royal canadien a probablement le meilleur programme d'évaluation de la productivité qui soit dans le gouvernement.

12 Le gouvernement ne produit pas en nombre suffisant des analystes formés à l'évaluation de la productivité et le nombre dont il dispose est trop restreint pour satisfaire aux besoins. Il y aurait donc lieu d'inscrire cette formation au premier article d'un programme destiné à introduire l'évaluation de la productivité dans l'administration fédérale. Il faudrait recourir aux services de moniteurs très compétents pour que les analystes reçoivent un bon enseignement, que les méthodes ne soient pas déformées et que le problème des relations humaines soit bien présenté. Ce programme de formation sera considérable, parce que l'administration fédérale aura probablement besoin de deux cent cinquante à trois cents analystes compétents en évaluation du travail.

13 Trois exemples précis tirés du service public illustrent les avantages qu'offre un programme d'évaluation du travail; d'abord, le travail actuel du Corps des magasins militaires royal canadien; deuxièmement, la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national; et troisièmement, une étude spéciale d'essai menée au cours de la présente enquête.

14 La Direction des services du matériel définit la ligne de conduite et coordonne les programmes d'évaluation de la productivité des dépôts des magasins militaires. L'excellent programme appliqué au Dépôt central des magasins militaires nº 25 renferme presque tous les éléments essentiels à l'amélioration de la productivité au moyen des normes de travail, soit:

- L'appui entier et la participation soutenue des préposés supérieurs à la gestion de l'organisme.
- Un rang assez élevé dans l'organisme pour que le groupe d'analyse du travail exerce son activité de façon indépendante et efficace.
- Une technique d'évaluation du travail reconnue pour établir des normes sûres.
- Les moyens de former des analystes qualifiés pour évaluer le travail, et de former des surveillants à l'utilisation des normes de contrôle établies.
- Des formules de rapport destinées à faciliter aux surveillants le contrôle quotidien du rendement et à procurer à la direction le contrôle général de la productivité.
- Des unités de travail clairement définies et rattachées à des tâches précises, lesquelles sont rattachées à leur tour à des méthodes autorisées de la structure de l'organisme.

15 Le groupe de contrôle du dépôt a un effectif autorisé de six, ce qui est suffisant pour un personnel de mille. Le surveillant fait directement rapport au contrôleur, employé civil supérieur responsable au commandant. On fait rapport chaque jour, pour chaque centre de travail, sur le volume de la production, le temps gagné et le temps réel. Des rapports sommaires communiquent au fur et à mesure à la direction les données pertinentes et forment des résumés mensuels sur l'utilisation générale du temps. Ces rapports sont efficaces; ils sont compris et utilisés. Le commandant est d'avis que sans cette évaluation du travail, il lui faudrait accroître son personnel de 30 p. 100 pour accomplir les travaux courants.

16 Un autre programme d'évaluation de la productivité, qui est l'un des mieux appliqué dans le service public, est celui de la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national. L'application logique et méthodique des lignes de conduite et des méthodes a entraîné une réduction importante des frais. Depuis quelques années la Division avait recours à l'analyse des tâches pour évaluer ses besoins en personnel. Toutefois, en

1957, on a constitué un groupe dit des méthodes et procédés qui, grâce à un personnel venu de l'industrie, introduisait un projet d'évaluation du travail fondée sur la détermination des temps. On a donné un objectif plus vaste au groupe nouveau, comprenant l'amélioration des méthodes et la réduction des frais ainsi que l'autorité de faire des analyses dans tout secteur de la Division; il devait cependant respecter l'autorité aux divers échelons de la hiérarchie. Au cours des quatre années suivantes, grâce à une trentaine d'études d'évaluation du travail, les frais ont été réduits d'une somme estimative de 2 millions de dollars.

17 La marche à suivre pour mettre au point un programme d'évaluation du travail est bien définie. Même si le groupe des méthodes et procédés relevant du directeur de l'administration des bureaux a accès à n'importe quel secteur, beaucoup d'études sont réalisées à la demande des exécutants. Chaque étude fait l'objet d'un rapport distinct sous une forme qui facilite la compréhension et la mise au point.

18 Une attitude très louable—et qui offre un intérêt particulier—en face du problème que pose l'adoption de l'évaluation du travail consiste à utiliser le manuel officiel qui porte sur la notion de l'évaluation du travail ainsi que sur les lignes de conduite et les méthodes à suivre, et qui invite en général le personnel de la gestion et de l'administration à accepter l'évaluation du travail.

19 Toutefois, trois analystes dans le domaine de l'évaluation de la productivité ne peuvent guère suffire à une Division qui compte huit mille employés. L'accroissement du nombre des analystes devrait non seulement accroître les économies mais aussi permettre d'appliquer des régimes de temps préétablis.

20 La Commission a fait pendant cinq jours une étude spéciale des travaux d'écritures dans un service du gouvernement pour illustrer l'application des techniques d'évaluation du travail d'écritures, pour confirmer des observations générales sur la possibilité d'améliorer la productivité, et pour évaluer le temps requis (du point de vue de la tâche que chaque analyste peut accomplir par semaine) afin d'appliquer l'évaluation du travail dans les services du gouvernement.

21 On a choisi pour cette étude un groupe de vérificateurs (Solde et indemnités, Air) relevant du Contrôleur du Trésor à Ottawa. Ce groupe comprend vingt commis qui vérifient les feuilles de paye du personnel de l'ARC; chacun des commis accomplit un travail à peu près semblable et est comptable d'une partie particulière de chaque carte. On estime généralement qu'il est difficile d'évaluer le travail de vérification; l'heureuse application de la méthode à ce travail est donc un indice de la facilité avec laquelle il est possible de l'appliquer à des travaux courants comme la dactylographie et le classement des dossiers.

22 Sous la direction du surveillant de la section, trois commis choisis ont pris note de leur activité pendant trois jours; ils ont noté le temps consacré à chaque tâche et la quantité de travail accompli; les tâches étaient les suivantes:

a. Inscrire la solde attribuée
b. Vérifier les comptes d'habillement
c. Inscrire et vérifier les articles des ordres quotidiens de service courant
d. Vérifier les comptes de solde
e. Vérifier les reçus divers
f. Vérifier les retenues pour la constitution de pension de retraite
g. Inscrire la vérification

23 Le surveillant a alors rédigé une description détaillée de chaque tâche; on a établi la moyenne des données relatives à la durée et à la quantité notées sur les feuilles afin d'établir le temps effectivement pris pour chaque unité de travail et la proportion de l'ensemble du temps consacré à chaque tâche. Chacun des

commis a été interrogé sur les méthodes suivies pour chacune des sept tâches; ces méthodes ont alors été réparties entre divers éléments de travail d'après le manuel des temps types relatifs au travail de bureau utilisé pour cette étude. On a fait la somme des temps propres à chaque élément de travail, à quoi on a ajouté 15 p. 100 pour tenir compte de facteurs d'ordre personnel (fatigue et délais inévitables) pour en arriver à des temps standards.

24 Cette analyse n'a été faite que pour les tâches a, c, d, g, et la tâche distincte qui consiste à formuler des observations, ce que tout commis doit faire lorsqu'il relève des erreurs. Il n'a pas été jugé économique d'analyser les tâches b, e et f, ni d'établir des normes à leur égard, parce qu'elles ne comptent que pour 2.5 p. 100, 3.1 p. 100 et .4 p. 100 respectivement de l'ensemble du temps employé; on s'en est tenu dans ces cas à la durée moyenne.

25 En appliquant les normes établies au nombre d'unités de travail fournies durant la période d'étude de trois jours, le rendement des trois commis a été évalué à 76 p. 100, 75 p. 100 et 71 p. 100, c'est-à-dire, pour le groupe, à un rendement moyen de 74 p. 100 pour cette période. C'est un niveau de rendement assez élevé. L'objectif pour ce genre de travail est ordinairement fixé à environ 85 p. 100; toutefois, la plupart des groupes non assujettis à ce contrôle n'atteignent qu'un niveau de 45 p. 100 à 55 p. 100.

26 Les nouvelles normes ont été appliquées durant le mois d'octobre 1961 à la production de l'ensemble du groupe de 20 commis dont le rendement s'est établi à 53 p. 100 du niveau moyen. Le rendement de 74 p. 100 atteint par les trois commis durant les trois jours de l'étude révèle que le travail accompli au cours du mois en question pouvait être exécuté par 14 personnes, ce qui suppose une réduction de personnel de 30 p. 100.

27 L'expérience dans l'industrie atteste qu'on peut atteindre régulièrement un niveau de rendement de 85 p. 100. Toutefois, pour atteindre et conserver un tel niveau, les administrateurs doivent veiller constamment à éliminer les obstacles qui empêchent les employés de travailler, entre autres:

- La dérogation à la bonne méthode.
- L'insuffisance de formation.
- La mauvaise répartition du travail.
- Le travail non autorisé.
- Les débuts tardifs et les arrêts prématurés.
- Les périodes de repos trop prolongées.
- Les mauvaises conditions de travail.
- L'entretien insuffisant des machines et de l'équipement.

28 Il importe de remarquer qu'aucune de ces causes n'a trait au rythme de travail des employés; aucune accélération du travail ni aucun effort particulier n'est requis des employés, lorsqu'ils sont au travail, pour atteindre le niveau de rendement prévu.

29 Une saine politique, un centre de conseil et d'orientation et un programme énergique de formation permettront au gouvernement de tirer avantage de l'état réceptif des esprits à l'égard de l'évaluation du travail et de réaliser des économies considérables. Il y a lieu de signaler qu'une réduction de 10 p. 100 du travail de bureau entraînerait une économie annuelle de 40 millions de dollars. En outre, un programme efficace et bien appliqué peut être une source d'inspiration et d'aide pour l'industrie canadienne. L'utilisation maximum de la main-d'œuvre dans le service public peut devenir une politique nationale importante pour les années à venir où la main-d'œuvre canadienne devra alors être capable d'affronter une rude concurrence.

11

LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

1 De toutes les méthodes statistiques dont dispose la gestion, la plus utile est peut-être celle de l'échantillonnage. L'examen mathématique des probabilités sert à établir la validité des échantillons, la précision avec laquelle les estimations peuvent se faire et les risques que comportent les décisions fondées sur l'échantillon. Jusqu'à une époque assez récente, l'emploi de la méthode statistique était généralement restreint à la recherche scientifique. Ce n'est qu'après 1920, avec l'expansion des méthodes de production en série, qu'on a commencé à l'appliquer à l'industrie. A mesure qu'augmentaient la productivité et la concurrence, le problème de la qualité du produit prenait de l'importance. Dans un effort tenté en vue de contrôler la qualité du produit mis sur le marché, on a établi un système d'inspection où chaque article était examiné et tout produit de qualité inférieure éliminé. On s'est bientôt rendu compte que, même si le système d'inspection améliorait la qualité, il accroissait aussi les frais de production et, ce qui est plus important, il ne tendait pas à extirper la racine même du mal. Des méthodes statistiques de contrôle de la qualité furent alors mises au point en vue de déceler et d'éliminer les causes de la mauvaise qualité et de réduire en même temps le coût de l'inspection.

2 Bien que l'emploi des méthodes statistiques d'évaluation et de contrôle de la qualité du produit soit aujourd'hui assez répandu dans l'industrie, ce n'est que depuis une dizaine d'années qu'on étudie sérieusement la possibilité d'appliquer les mêmes méthodes au travail de bureau. Il est maintenant bien établi que la chose est possible, surtout là où l'on doit manipuler une quantité considérable de documents semblables, comme c'est le cas dans les bureaux de l'administration fédérale.

3 On ne recourt que rarement aux méthodes statistiques pour améliorer le travail de bureau dans le service public, bien que de nombreuses décisions de la gestion s'inspirent de la méthode statistique. On tente, par exemple, de réduire les frais de vérification en ne vérifiant que quelques éléments au hasard ou encore on tire des conclusions de l'examen d'une partie seulement d'une masse de données.

4 On a relevé quatre méthodes fondamentales de vérification. La méthode qui est de loin la plus répandue dans l'administration fédérale est celle de la vérification à 100 p. 100, fondée sur l'hypothèse erronée selon laquelle il suffirait de vérifier chaque détail pour déceler toutes les erreurs et arriver à la perfection. Par suite de la monotonie de ce genre de vérification et de la fatigue qui en résulte, il a été prouvé que de 5 à 15 p. 100 des erreurs échappent au vérificateur. En outre, cette formule ne tient pas compte de la gravité relative des erreurs éventuelles, car elle fait abstraction du rapport entre le coût et la valeur.

5 Les administrateurs ont souvent recours à la vérification au hasard. C'est une vérification au petit bonheur d'une faible partie de l'ensemble. La valeur en est douteuse; on ne peut guère en tirer qu'une certaine tranquillité d'esprit.

6 La méthode de vérification fondée sur un pourcentage fixe admet la possibilité d'un échantillonnage; toutefois, l'échantillon n'est pas choisi scientifiquement. Le pourcentage est souvent déterminé de façon arbitraire et n'a aucun rapport avec le taux d'erreurs des documents à vérifier. On constate très souvent que la façon de choisir l'échantillon—l'élément le plus important de tout échantillonnage—n'est pas spécifiée. La vérification du travail d'un jour sur dix peut donner des résultats absolument différents de ceux de la vérification d'un dixième du travail de chaque jour.

7 Lorsqu'il s'agit de vérification sélective, on ne vérifie que les articles choisis au préalable d'un document donné; cette méthode suppose que les erreurs se produiront le plus probablement à l'égard d'articles précis.

8 Des ministères utilisent parfois plus d'une méthode de vérification ou recourent à la double vérification dans l'espoir d'éliminer les erreurs. Les commis du Contrôleur du Trésor affectés au service du traitement des informations du ministère de l'Agriculture additionnent et vérifient les données ou quantités que renferment les rapports des cultivateurs sur leurs envois d'œufs; par la suite des cartes sont perforées et vérifiées. Comme les versements d'appoint aux cultivateurs sont fondés sur les données statistiques relatives à ces envois, le personnel du Trésor au sein du ministère vérifie l'exactitude des calculs en faisant certaines totalisations à l'aide des cartes perforées. Des contradictions relevées au cours de cette enquête ont révélé l'inefficacité des vérifications antérieures. Vos commissaires remarquent avec plaisir qu'une des vérifications a été éliminée et qu'une autre fait l'objet d'un nouvel examen destiné à simplifier davantage ce travail.

9 Il est nécessaire de faire une distinction entre deux genres de vérification fondamentalement différents: d'abord, la vérification interne destinée à assurer la qualité des documents ou écritures produits dans les services du gouvernement, là où il est possible d'en contrôler la qualité; en second lieu, la vérification externe destinée à assurer la qualité des documents ou écritures produits en dehors de l'administration fédérale, où la qualité échappe en général à tout contrôle direct. Voici des exemples typiques de vérification interne:

- La vérification préalable faite par le Contrôleur du Trésor comme faisant partie du contrôle des dépenses. Dans bien des cas cette vérification préalable est la répétition d'une vérification déjà faite dans les ministères. Le Contrôleur du Trésor tente de vérifier tous les éléments.
- La vérification des déclarations d'entrée en douane par le Service d'évaluation des douanes, dont l'objet est de découvrir les erreurs commises aux points d'entrée du pays et de recouvrer le revenu perdu à cause de ces erreurs. La vérification dont il s'agit ici combine l'examen au pourcentage fixe, l'examen à 100 p. 100 et l'examen au hasard. Avant la présente enquête, aucun program-

me ne prévoyait la compilation de données statistiques relatives aux erreurs ni l'utilisation des renseignements ainsi obtenus pour améliorer le travail fait aux points d'entrée. Un programme recommandé afin d'améliorer le travail est en pleine voie d'exécution et il a déjà donné d'excellents résultats.

- La vérification par vingt-cinq commis vérificateurs des modifications apportées aux registres de paye par quatre-vingt-six autres commis du Bureau central de la paye. Ces derniers se répartissent en quatre sections et le travail de chaque section est vérifié par une équipe de commis vérificateurs. Ce genre d'activité pourrait s'appeler: «rétablissement de la qualité du produit», car il tend surtout à corriger les erreurs plutôt qu'à les prévenir. En concentrant leur attention sur les problèmes relatifs à la qualité du travail, les administrateurs pourraient réduire au minimum l'incidence des erreurs et une méthode de vérification sélective pourrait réduire de moitié le travail de vérification nécessaire, ce qui représente une économie éventuelle de $40,000 à $50,000 en traitements versés aux commis vérificateurs.

10 La vérification des documents d'origine externe a pour objet d'assurer que les données figurant sur une formule, une réclamation, une facture ou quelque autre document, sont exactes, complètes et valides. Même si l'objet d'une telle vérification est encore d'assurer la qualité, la possibilité de réduire ou d'éliminer les erreurs est faible, parce que ces documents sont de sources externes. Voici des exemples typiques:

- La vérification à 100 p. 100—faite par la Section des réclamations au ministère du Travail—des états mensuels des déboursés faits aux employés fédéraux (ou au nom du gouvernement fédéral) par les Commissions provinciales des accidents du travail.
- La vérification que fait des bordereaux d'expédition d'Air-Canada la Section aéropostale du ministère des Postes. Les renseignements sur les bordereaux d'expédition sont confrontés tous les mois à la facture que présente Air-Canada pour les services de courrier aérien qu'elle a rendus.
- La vérification—faite par le Service du trafic de la Commission des transports—de toutes les réclamations de remboursement de frais de transport par chemin de fer en vertu de la Loi sur les taux de transport dans les provinces Maritimes. Aux termes des dispositions de cette loi, les chemins de fer qui consentent des taux réduits de transport pour encourager les expéditeurs des provinces Maritimes ont droit à un remboursement du gouvernement. La vérification d'une réclamation, qui comprend ordinairement plusieurs centaines de bordereaux d'expédition, entraîne l'examen de chaque envoi et du droit qu'il comporte dans chaque cas durant la période à laquelle s'applique la réclamation.

11 Dans aucun cas où il s'agit de vérifier des documents provenant de l'extérieur on n'a étudié la possibilité de recourir à l'échantillonnage statistique.

12 L'idée qu'on se fait de la responsabilité statutaire à l'égard de la qualité du travail d'écritures empêche l'application des méthodes statistiques de vérification. Dans la majorité des cas qui ont fait l'objet de l'enquête, l'interprétation assez rigoureuse des exigences sur le plan de la qualité entraîne un travail de vérification à 100 p. 100. Une telle attitude est facile à comprendre; dans les services du gouvernement, la moindre erreur peut faire l'objet d'une très grande publicité. On peut cependant se protéger de bien des manières. Celui qui évalue la nécessité et la logique d'une interprétation aussi rigoureuse des statuts doit tenir compte des deux points suivants:

- Dans la plupart des cas, la haute qualité que la vérification à 100 p. 100 est censée produire n'est vraiment pas atteinte. Il est humain de se tromper et toutes les métho-

des de vérification sont sujettes à l'erreur. En outre, une vérification faite sans discernement attache autant d'importance à un élément insignifiant qu'à un élément important.

- Dans la perception des revenus et le déboursement des fonds, les exigences statutaires sont différentes.

13 Le ministère du Revenu national est chargé de percevoir tous les fonds dus au gouvernement en vertu des lois particulières d'imposition. Les dispositions des diverses lois sont précises sur ce point. La Loi de l'impôt sur le revenu, par exemple, prévoit que:

> 46. (1) Le Ministre doit . . . examiner chaque déclaration de revenu et répartir l'impôt . . . payable, s'il en est.

En pratique, le ministère fait certaines vérifications statistiques et, en général, il accorde la priorité aux sommes à recouvrer qu'il est économique de percevoir.

14 D'autre part, la Loi sur l'administration financière prévoit que:

> 33. (1) Tout paiement aux termes d'un crédit . . . doit être fait sur les instructions et sous la direction du Contrôleur . . .

Cette disposition s'interprète comme exigeant du Contrôleur qu'il assure l'exactitude de tout déboursement, indépendamment de la valeur.

15 Cette différence d'interprétation influe sur l'application des méthodes statistiques d'échantillonnage dans l'administration fédérale. En s'acquittant de ses responsabilités statutaires, la direction devrait rattacher de façon pratique le prix de revient à l'exactitude prévue des résultats, et tenir compte que même une vérification à 100 p. 100 présente bien des imperfections.

16 Toutefois, le premier facteur qui empêche l'application des méthodes statistiques au travail d'écritures est le manque de personnel formé à l'analyse de la gestion. Comme dans la plupart des cas la vérification des écritures fait partie intégrante d'une fonction ou d'un régime plus vaste, l'amélioration des méthodes propres à de telles vérifications devrait logiquement être du ressort des groupes affectés aux services de gestion des ministères.

17 La direction n'a pas eu suffisamment l'occasion de constater le parti et les avantages éventuels qu'on peut tirer des méthodes statistiques. Dans de nombreux ministères, les statisticiens ont la compétence requise pour conseiller en matière d'échantillonnage; toutefois, ils n'ont pas nécessairement le souci de la gestion et ne sont pas en mesure de découvrir à quelles procédures ces techniques statistiques pourraient être appliquées. Il est nécessaire de généraliser l'emploi des méthodes statistiques scientifiques, tant pour assurer la qualité que pour recueillir des renseignements. La Division des réformes administratives du conseil du Trésor, dont ce rapport propose la constitution, devrait encourager l'introduction de méthodes statistiques et scientifiques dans toute la fonction publique.

12

LES SYSTÈMES ET LES PROCÉDÉS

1 Il y a un siècle, presque tous les renseignements étaient inscrits par des commis au moyen du matériel de bureau le plus rudimentaire. Les renseignements de gestion étaient très succincts et les systèmes étaient relativement simples. Les progrès rapides des machines de bureau, aboutissant à l'ère de la carte perforée, ont permis de préparer des renseignements de plus en plus nombreux à l'intention des préposés à la gestion. La notion des organisations a pris de plus en plus d'ampleur, exigeant une attention plus objective et plus panoramique à un niveau de gestion plus élevé que jamais auparavant. C'est ce qui explique la création d'un personnel consacrant tout son temps à la coordination des divers systèmes en un tout aussi pratique et économique que possible.

2 Les ordinateurs électroniques ont augmenté considérablement l'aptitude de la machine à enregistrer et à analyser les informations. Les travaux sont beaucoup plus compliqués, mais les avantages qui en découlent ont augmenté dans la même proportion. En présence de ce potentiel illimité, il est plus important que jamais que les systèmes soient analysés par rapport à l'ensemble des besoins de l'administration fédérale plutôt que pour répondre aux exigences isolées d'un seul ministère.

3 Vos commissaires ont constaté que personne pour ainsi dire ne semble conscient de la nécessité d'envisager globalement les régimes d'organisation de la fonction publique. Dans les ministères, on se contente en général de la situation actuelle, on ignore l'activité connexe d'autres ministères ou on ne s'y intéresse pas, et nul ne semble se rendre compte du coût élevé des détails superflus. Nous n'avons pas cherché à examiner le problème dans tous les ministères et organismes, mais les principes en cause seront illustrés par l'étude de quelques exemples.

COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE

4 Environ la moitié des travailleurs protégés par la Caisse d'assurance-chômage sont au service d'entreprises qui pratiquent le versement global des contributions, en vertu duquel l'employeur inscrit des retenues sur le salaire sur une formule uniforme et l'adresse

à la Commission à la fin de l'année financière du gouvernement ou de l'entreprise. Ce procédé est relativement simple, même s'il manque de souplesse. L'autre moitié de l'effectif ouvrier se trouve aux prises avec un régime plutôt incommode qui repose sur l'emploi de livrets et de timbres ou de cachets au tampon compteur. Il existe quatorze sortes de timbres que l'employeur doit utiliser suivant la durée de service pour laquelle il paye et suivant le salaire brut de l'employé. Au lieu de calculer les contributions en pourcentage du revenu brut, les deux régimes reposent sur l'emploi de tableaux fournis par la Commission et indiquant les contributions à verser suivant que l'employé est payé:

toutes les semaines ou moins,
toutes les deux semaines,
toutes les trois semaines,
toutes les quatre semaines,
deux fois par mois,
une fois par mois.

5 Ces distinctions subtiles compliquent à la fois la préparation du bordereau de paye et les vérifications de la Commission. On invoque comme justification du livret et des timbres qu'il est impossible de se fier aux petits employeurs pour la remise des contributions et des déductions d'assurance-chômage, bien que le ministère du Revenu national consente à leur faire confiance pour les déductions de l'impôt sur le revenu. Dans leur rapport sur la gestion financière, vos commissaires ont recommandé que la vérification des deux genres de versements soit combinée; cela permettrait de simplifier et d'uniformiser le régime de contributions et de déductions d'assurance-chômage.

6 Les procédés relatifs aux employeurs n'ont donné lieu à aucune coordination entre les ministères et les organismes. Il existe de nombreux répertoires séparés où les mêmes renseignements sont répétés. Par exemple:

- Il y a vingt-trois commis dans le service du répertoire des employeurs de la Division des services administratifs de la Commission d'assurance-chômage. Ils tiennent un répertoire alphabétique et numérique—il en est de même pour les plaques de machines à adresser—de tous les employeurs ayant un numéro de permis d'assurance-chômage (313,000 employeurs).
- Il y a à la Division de la statistique du Service national de placement vingt-deux commis qui recueillent des renseignements sur le nombre d'engagements et de cessations de service chez tous les employeurs ayant dix employés ou plus. Soixante-six mille employeurs et établissements appartiennent à ce groupe, et tous sont inscrits dans le répertoire des employeurs signalé ci-dessus. Le nombre total d'employés est inscrit régulièrement sur ces fiches.
- La Section de l'assurance-chômage du Bureau fédéral de la statistique a récemment mis au point un jeu de cartes perforées de nature analogue (120,000 fiches). Ce répertoire sert à inscrire en code les engagements et cessations de service déclarés par la Division de la statistique du Service national de placement.
- La Section de l'emploi du Bureau fédéral de la statistique a deux répertoires, tous deux alphabétiques et numériques, de certaines catégories d'employeurs. L'un contient environ 34,000 fiches, et l'autre 12,000. A quelques exceptions près, les employeurs qui sont inscrits figurent déjà dans les trois répertoires décrits ci-dessus.

Un grand nombre de ces employeurs doivent répondre régulièrement à des questionnaires que leur adressent deux ou trois de ces groupes qui travaillent chacun de leur côté.

7 Les fonctions statistiques relatives à l'assurance-chômage et à l'emploi ne sont pas bien coordonnées. La Commission d'assurance-chômage n'a incorporé aucune préparation statistique dans la trame même de son organisation et la plupart des personnes interrogées étaient fort peu au courant des ren-

seignements publiés par le Bureau fédéral de la statistique ou de la façon dont ils sont préparés.

8 Par contre, les fonctionnaires du Bureau fédéral de la statistique considèrent leur travail comme un service qu'ils rendent à la Commission d'assurance-chômage. Aucun des deux organismes ne semble avoir assumé l'entière responsabilité, au niveau de la direction, de la préparation et de la production des informations statistiques. Un comité de coordination, qui comprend le ministère du Travail, détermine les données statistiques qu'il y a lieu de produire, mais il n'a pas réussi à coordonner les procédés qui permettent de les préparer.

9 Les statisticiens du ministère du Travail sont très peu au courant de ce que font leurs homologues du Service national de placement; c'est ainsi que les deux groupes établissent simultanément un sommaire de la situation de l'emploi par industrie et par province. On trouve de nombreux autres domaines d'intérêt commun qui prêtent au double emploi. Théoriquement, le ministère du Travail s'occupe de la politique de l'emploi, tandis que le Service national de placement se charge de ses aspects pratiques. En général, il n'y a pas assez de coordination et de consultation.

10 L'application compartimentée du traitement automatique des informations à ces besoins prouve qu'il est nécessaire de procéder à une revision minutieuse de l'organisation des renseignements demandés aux employeurs. Une déclaration unique, donnant tous les renseignements dont peuvent avoir besoin les divers ministères et organismes intéressés, pourrait accompagner les remises d'impôt sur le revenu et d'assurance-chômage, et pourrait servir de matière première à la préparation de toutes les données statistiques requises. On estime qu'une intégration des procédés de cette nature, accompagnée de l'emploi d'un ordinateur électronique, ferait épargner au gouvernement plus de 4 millions de dollars par an. Les employeurs canadiens économiseraient encore beaucoup plus.

OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES

11 L'Office de stabilisation des prix agricoles a été créé en vue de stabiliser les prix des bovins, des porcins et des ovins; du beurre, du fromage et des œufs; du blé, de l'avoine et de l'orge cultivés dans les régions qui ne relèvent pas de la Loi sur la Commission canadienne du blé; et d'autres denrées désignées, quand besoin est, par décret en conseil.

12 La stabilisation des prix peut se faire de deux manières:

- Par l'achat du produit à un prix prescrit en vue de la vente sur le marché. L'administration de tels programmes exige assez peu de paperasserie, car les négociations portent sur de grandes quantités et le nombre des transactions est relativement petit; la manutention et la gestion restent essentiellement entre les mains des commerçants intéressés et la Commission tient un registre des stocks et de leurs mouvements.
- Par le paiement aux producteurs de tout écart entre le prix moyen du marché pour l'année agricole en cours et le prix prescrit, habituellement sous réserve d'un plafond fixé à la quantité ainsi subventionnée. Appliquée aux œufs et aux porcins, cette méthode exige une comptabilité détaillée des ventes réalisées par les producteurs; il a donc fallu créer des dispositifs d'enregistrement et entreprendre de vastes travaux de traitement des informations.

Une variante intéressante mais compliquée de la première méthode est le programme des prix de soutien créé par décret en conseil pour le lait entrant dans des objets fabriqués; les paiements prescrits sont faits aux producteurs par les usines, puis remboursés par l'Office. Cette méthode est conforme aux principes généraux de l'Office qui tient à recourir dans

toute la mesure du possible aux voies commerciales pour l'administration des programmes de stabilisation.

13 Le tableau 27 démontre que les décaissements et les frais d'exploitation ont augmenté rapidement ces dernières années:

Tableau 27—OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES—DÉCAISSEMENTS ET FRAIS D'EXPLOITATION

	Années terminées le 31 mars			
	1958	*1959*	*1960*	*1961*
Frais d'exploitation (en milliers de dollars)	64.7	73.2	224.2	408.1
Dépenses de stabilisation (en millions de dollars)	6.0	15.1	60.2	69.5

Les frais énumérés ci-dessus sont bien loin d'être complets. Ils ne comprennent pas les frais des opérations connexes du Contrôleur du Trésor ni les vastes services assurés par le ministère de l'Agriculture.

14 Il n'existe aucune organisation distincte pour l'exécution des tâches de l'Office. Les membres de l'Office sont tous des hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture qui assument aussi d'autres responsabilités administratives. La gestion de ces programmes met en cause les bureaux locaux de la Direction de la production et des marchés; par exemple, d'après une analyse restreinte des rapports des temps soumis par les inspecteurs de la Division de l'aviculture, il semble que jusqu'à 10 p. 100 de leur temps se passe à vérifier les relevés synoptiques pour les œufs, préparés par les postes d'emballage en vue de la déclaration des expéditions. Dans le service de traitement des informations attaché au ministère, un grand nombre d'employés enregistrent et analysent les rapports adressés à l'Office par les postes de classement et les postes d'emballage; les frais de traitement des informations ne sont pas compris dans les frais d'exploitation précités.

15 On a analysé tout spécialement les programmes relatifs aux œufs et aux porcs, qui intéressent plus de 400,000 producteurs et représentent quelque 5,000,000 de transactions individuelles par an. Chacun des deux programmes impose des charges considérables aux divers commerçants pour la collecte et la remise des renseignements à l'Office.

16 Il y a un certain chevauchement entre le programme de paiements d'appoint sur les porcs et le programme simultané de primes sur les porcs. La prime sur les porcs vise essentiellement à encourager la production des porcs de haute qualité, et le programme des versements d'appoint sur les porcs ne s'applique qu'aux porcs de qualité supérieure.

17 Les programmes de versements d'appoint se caractérisent partiellement par le fait que des paiements ne sont effectués que lorsque le prix moyen du marché pour l'année en cours est inférieur au prix de soutien; ce phénomène ne s'est jamais produit pour le prix des porcs. Il en résulte que les travaux de collecte de renseignements exécutés en prévision des versements à faire aux producteurs de porcs n'ont servi que de source supplémentaire de renseignements statistiques. Il coûte probablement assez cher de mettre tous ces dossiers à jour, alors qu'ils ne seront peut-être jamais utilisés à leur fin première.

18 En vertu du programme pour les œufs, les commerçants préparent toutes les deux semaines des déclarations portant le nom, l'adresse, le numéro matricule et la quantité d'œufs expédiés dans chaque catégorie. On a tenté de faciliter la tâche des postes d'emballage en leur fournissant les listes imprimées des noms, adresses et numéros matricules des producteurs qui expédient normalement leurs produits au poste intéressé. Ces listes doivent néanmoins subir de fréquentes additions ou suppressions; certains producteurs peuvent

expédier leurs œufs à plusieurs postes d'emballage. Ce travail impose un très lourd fardeau aux commerçants; à défaut d'une évaluation précise, il ne paraît pas exagéré d'évaluer à environ un million de dollars le coût annuel de ces opérations.

19 Les programmes de versements d'appoint obligent les cultivateurs à s'immatriculer, et chaque denrée donne lieu à l'établissement d'un registre distinct. Il en résulte qu'un cultivateur qui produit des œufs, des porcs et d'autres denrées a un numéro matricule différent pour chaque denrée. Pour que tout le monde soit immatriculé aux fins du traitement des informations, des numéros matricules spéciaux sont assignés aux cultivateurs qui n'ont pas présenté de demande, de sorte qu'il faut perpétuellement s'assurer que les auteurs de nouvelles demandes n'ont pas déjà été immatriculés. La confusion qui règne ainsi dans l'immatriculation ou le dénombrement des producteurs nuit considérablement à un traitement automatique ultérieur des données.

20 Les registres ainsi tenus deviennent une source de statistiques à laquelle on puise pour élaborer les lignes de conduite ou vérifier des résultats. Ce besoin auxiliaire est assez important pour mériter qu'on s'en occupe dans les plans des procédés, mais l'obtention des renseignements par échantillonnage suffirait aux fins visées.

21 Ces opérations sont caractérisées par l'alternance de périodes pleines et de périodes creuses. Le caractère saisonnier de l'industrie crée des afflux d'expéditions et des amoncellements de renseignements à leur sujet. D'autres périodes de pointe ont été provoquées par des changements subits de ligne de conduite, comme la décision d'effectuer un versement provisoire pour les œufs. Ce paiement provisoire a eu pour autre résultat qu'il n'a pas été possible de recouvrer, lors du paiement final, les sommes excédentaires versées à certains producteurs.

22 L'ensemble des procédés actuels est surchargé d'erreurs malgré toutes les précautions prises pour vérifier les numéros matricules, pour établir des listes imprimées de numéros matricules sur les relevés synoptiques pour les œufs, et pour attribuer des numéros de contrôle et des numéros matricules lorsqu'ils n'ont pas été inscrits dans les rapports. La fréquence des expéditions d'œufs et la possibilité d'imprimer d'avance certains de ces renseignements ont amélioré la situation grâce à des vérifications constantes, mais cela n'a pas été aussi simple pour les porcs; les expéditions sont en effet beaucoup moins fréquentes et les abattoirs n'ont habituellement aucun contact direct avec les producteurs. Les inspecteurs de la Division de la production et des marchés veillent attentivement à ce que les numéros matricules soient inscrits sur tous les documents, mais leur exactitude demeure sujette à caution.

23 On évalue que, tout compte fait, le coût véritable de l'application des programmes de versements d'appoint pour les œufs et les porcs est de l'ordre de $420,000 par an. Diverses solutions de rechange permettraient de réaliser des économies d'au moins $100,000 par an qui augmenteraient en proportion inverse du nombre de versements à effectuer. Par exemple, les versements pourraient être calculés d'après les réclamations soumises directement par les cultivateurs; cette solution éliminerait toute intervention administrative durant ces années où le prix moyen du marché est supérieur au prix prescrit.

24 S'il demeure nécessaire de numéroter les producteurs, il conviendrait de reviser les méthodes actuelles d'immatriculation distinctes en vue de les regrouper. S'il paraît préférable de continuer à recevoir des rapports locaux pour chaque expédition, il faudrait veiller davantage à améliorer l'identification de l'expéditeur au moment de l'enregistrement. Ceci pourrait se faire au moyen de listes imprimées d'avance, de tickets par unité, ou de cartes

perforées, à moins qu'on ait recours à la méthode d'identification par plaque de crédit.

25 Il faudrait envisager également la possibilité de décentraliser les opérations au profit de divers centres régionaux. Si par exemple des centres de traitement des données étaient établis dans les secteurs régionaux ou si le ministère de l'Agriculture avait lui-même un service de traitement des données, mettons à Winnipeg, de tels moyens pourraient être utilisés pour tous les travaux de traitement des informations nécessaires à l'exécution des programmes de stabilisation.

26 Le ministère de l'Agriculture se rend compte de la nécessité d'une revision minutieuse des systèmes et des procédés qui régissent les plans de versements d'appoint. Une telle revision devrait englober l'ensemble des problèmes d'organisation, l'utilisation des services de traitement des données et tous les autres secteurs susceptibles d'amélioration. Une telle étude exigera l'étroite collaboration du secteur commercial en vue de déterminer la méthode qui convient le mieux à chaque denrée, bien qu'il y ait lieu de viser à l'uniformisation dans toute la mesure du possible.

27 (Depuis la rédaction de ce qui précède, des modifications apportées aux versements d'appoint pour les poulets et les porcs devraient permettre de réaliser d'importantes économies d'administration.)

ALLOCATIONS FAMILIALES ET SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

28 Toutes les familles peuvent, quel que soit leur revenu, inscrire leurs enfants de moins de 16 ans et toucher des allocations familiales; à partir de 10 ans, le versement mensuel passe de $6 à $8. En vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, les personnes de plus de 70 ans reçoivent à l'heure actuelle une pension de $65 par mois. En 1960–1961, les versements d'allocations familiales se sont élevés à environ $506 millions, et ceux de la sécurité de la vieillesse à environ $592 millions.

29 Les deux programmes sont administrés par la Direction du bien-être du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La Division des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse comprend un bureau national à Ottawa et dix bureaux régionaux installés dans chacune des capitales provinciales, à portée des registres de l'état civil. Un bureau régional pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest est incorporé au bureau national d'Ottawa.

30 Le bureau régional de l'Ontario est le plus grand, et groupe environ 35 p. 100 du total des bénéficiaires; or, le tableau 28 prouve que les plus grands bureaux ont les frais les moins élevés.

31 Chacun des dix bureaux régionaux bénéficie des services d'un agent régional du Trésor qui relève du Contrôleur du Trésor à Ottawa. Les agents du Trésor exécutent des travaux de comptabilité et doivent, en vertu de la Loi sur l'administration financière, vérifier toutes les demandes en vue d'en déterminer la légitimité avant d'ouvrir le compte de prestations (vérification préalable); ils émettent aussi les chèques d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse.

32 La Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil a entrepris une étude d'évaluation du travail dans le bureau régional du Québec. Les résultats préliminaires indiquent qu'il sera possible d'économiser jusqu'à $100,000 par an par l'adoption de procédés d'évaluation du travail. Cette étude est maintenant étendue au bureau régional de l'Ontario, et ce procédé sera finalement appliqué à tous les bureaux. Les économies réalisées à l'échelle nationale devraient être proportionnelles à celles qui se réalisent dans le Québec, et pourraient dépasser $300,000 par an.

Tableau 28—FRAIS DES BUREAUX RÉGIONAUX—ALLOCATIONS FAMILIALES ET SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Bureau régional	*Nombre d'employés*	*Nombre de bénéficiaires*	*Coût moyen par bénéficiaire*
		(en milliers de dollars)	$
Terre-Neuve	49	82	2.98
Île du Prince-Édouard	17	21	4.00
Nouvelle-Écosse	72	147	2.46
Nouveau-Brunswick	59	113	2.94
Québec	374	914	2.28
Ontario	467	1,240	2.04
Manitoba	75	186	2.18
Saskatchewan	75	188	2.14
Alberta	91	260	2.07
Colombie-Britannique	113	349	1.84
Bureau central y compris les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon	65	7	—
	1,457	3,507	2.26

33 L'évaluation de la productivité ne porte pas sur l'activité du Trésor, bien qu'un échantillonnage ait révélé qu'il serait possible de réaliser jusqu'à $100,000 d'économies supplémentaires par an. En effet, depuis l'inauguration de ces programmes, les deux ministères concernés n'ont fait aucun effort concerté pour rationaliser les procédés suivis dans leurs opérations connexes.

34 De nombreuses économies pourraient encore être réalisées par l'amélioration de la répartition du travail, de la régularité des paiements et de l'emploi de machines à adresser. La réduction des frais obtenus dans les bureaux les plus grands montre qu'il y aurait lieu de se demander s'il convient encore d'avoir des bureaux régionaux dans les capitales provinciales, compte tenu des moyens modernes de télécommunication et de transmission des informations.

35 La Direction du bien-être administre également le programme de l'assistance-vieillesse, en vertu d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces, en vue de venir en aide—sous réserve d'une évaluation des ressources—aux intéressés de 65 à 70 ans. Les allocations sont payées aux particuliers par les autorités provinciales, mais la Direction du bien-être a un personnel distinct par tout le Canada pour vérifier les réclamations provinciales de subventions fédérales au titre des divers programmes de ce genre, dont le programme d'assistance aux chômeurs. Nous sommes portés à croire que ces opérations de contrôle ne sont pas nécessaires.

36 Les enfants des immigrants n'ont droit aux allocations familiales qu'après un an de séjour au Canada. A titre de compensation, le programme d'assistance familiale, géré par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, accorde une allocation de $5 par mois et par enfant, ce qui représente actuellement un total de $80,000 par an. Vos commissaires sont d'avis que l'administration de ce programme aurait tout lieu d'être transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL—DIVISION DES DOUANES ET DE L'ACCISE

37 Les taxes d'accise grèvent un très grand nombre de produits, qu'ils soient d'origine canadienne ou étrangère. A défaut de chiffres exacts, on évalue à environ 15 pour cent des recettes de cette source les sommes perçues sur les produits importés. Des taxes d'accise sur les produits canadiens s'élevant à environ 1.3 milliard de dollars sont perçues auprès de quelque 40,000 entreprises lors de la vente des articles ou de leur retrait des entrepôts pour livraison à la consommation.

38 La Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national a un réseau de vérification de la taxe d'accise dont les bureaux sont répartis dans 21 villes du Canada, mais la fraude fiscale n'en demeure pas moins un problème sérieux. Il y aurait lieu de reviser ce service et d'examiner s'il ne serait pas possible de réaliser des économies et des améliorations souhaitables par le transfert de la perception et de la vérification de la taxe d'accise aux bureaux régionaux de la Division de l'impôt du ministère. Même s'il n'est pas très avantageux de combiner les vérifications de la taxe d'accise et de l'impôt sur le revenu en une seule inspection, il y aurait sans doute de grands avantages à retirer du regroupement de la perception de la taxe d'accise et de l'impôt sur le revenu en un seul service administratif.

39 Près de deux milliards de timbres d'accise ont été imprimés et vendus en 1960–1961 aux fabriques de tabac, et 130 millions de bandes timbrées de garantie d'âge ont été distribuées aux distilleries. Les frais d'impression ont été supérieurs à $500,000. Contrairement à la plupart des autres articles soumis à la taxe d'accise, les jeux de cartes doivent eux aussi porter un timbre; on en a vendu 4 millions en 1960–1961. Une autre solution consisterait à percevoir auprès des fabricants des sommes proportionnelles au volume de leur production, sous réserve de vérification ultérieure. L'expérience acquise dans bien d'autres pays démontre que l'abandon des méthodes actuelles ne réduirait pas les revenus, et la simplification des méthodes administratives peut entraîner des économies considérables.

COMMISSION DES GRAINS

40 La Commission est chargée, en vertu de la Loi sur les grains du Canada, de surveiller et de réglementer l'écoulement des grains, ainsi que d'inspecter les expéditions de grains pour en certifier la qualité et la quantité, ses pouvoirs de réglementation comprenant la délivrance de permis et la fixation de tarifs maximums de manutention aux élévateurs. La Commission fait certaines recherches sur les qualités meunières et boulangères des céréales et se charge de la gestion des élévateurs du gouvernement.

41 La Commission publie toutes les semaines un excellent relevé statistique du commerce des grains, d'après les renseignements émanant des services d'inspection et de pesée, et des rapports présentés à titre indépendant par les commerçants de grain. Ce relevé sert à l'établissement d'autres rapports préparés par la Commission canadienne du blé et le Bureau fédéral de la statistique. Vos commissaires avaient signalé le double emploi des rapports de la Commission des grains et de ceux de la Commission canadienne du blé, et ont appris avec satisfaction que cette dernière a renoncé aux siens.

42 L'inspection et la pesée des grains sont effectuées parallèlement par deux divisions indépendantes l'une de l'autre. Voici le déroulement des opérations:

- Le producteur livre le grain à l'élévateur rural où l'agent d'un commerçant de grain le classe et le pèse pour déterminer le paiement initial; si le producteur en appelle de ce classement préliminaire, un échantillon est envoyé au bureau de la Commission le plus voisin.

- Le grain livré à l'élévateur rural est normalement mêlé à des grains de qualité analogue, puis expédié aux élévateurs terminaux; l'agent d'élévateur rural place un sac échantillon de deux livres dans chaque wagon, symbolisant théoriquement le contenu du wagon.
- Tous les trains de marchandises qui transportent des céréales sont interceptés à Winnipeg s'ils vont vers l'est, et à Calgary ou Edmonton s'ils vont vers l'ouest; les sacs échantillons y sont alors recueillis et examinés par l'inspecteur de la Commission (première inspection); un certificat provisoire de classement est délivré au commerçant de grain, et le wagon est étiqueté en conséquence.
- Les échantillons sont habituellement inspectés de nouveau par l'agent du commerçant de grain intéressé.
- Aux élévateurs terminaux de la tête des Lacs, de Vancouver ou d'ailleurs, les grains de chaque wagon sont pesés et inspectés au déchargement; il s'agit de l'inspection finale effectuée par la Commission et un certificat officiel fixe le prix qui sera payé par la Commission canadienne du blé.
- Tous les grains prélevés des élévateurs terminaux pour le chargement de navires ou de wagons en vue d'un nouveau transport sont de nouveau pesés et inspectés par les représentants de la Commission en vue d'en certifier le classement.

43 L'organisation de l'inspection et de la pesée en divisions distinctes, gérées de façon indépendante, constitue un gaspillage de main-d'œuvre, surtout aux grands élévateurs terminaux comme ceux de Fort-William où de nombreux inspecteurs ou agents de pesée exécutent côte-à-côte des opérations semblables; la préparation détaillée des documents de chargement des navires aboutit à la délivrance d'un grand nombre de certificats émanant de chaque division et presque identiques les uns aux autres.

44 Ce dédoublement de paperasserie se prolonge en des méthodes distinctes pour chaque division du bureau central à Winnipeg. En outre, les registres des commerçants de grain reproduisent presque intégralement ceux de la Commission. Nul n'a cherché à regrouper ces divers registres. De plus, la Commission exige des agents d'élévateur des travaux d'écriture qui ne correspondent pas exactement à leur activité. Une revision permettrait à la Commission ainsi qu'aux commerçants de grain de réaliser des économies considérables.

45 Il y aurait lieu de chercher à regrouper les opérations d'inspection et de pesée afin de simplifier la documentation et de la combiner aussitôt que possible dans la suite des opérations. Les documents exigés des commerçants de grain devraient être revisés simultanément; il n'est peut-être pas impossible qu'après certaines adaptations et l'adoption de méthodes simples de contrôle et de vérification, la Commission puisse accorder aux registres des commerçants le statut de documentation officielle.

46 La conversion en boisseaux des quantités exprimées en livres exige d'importants travaux d'écriture. Toutes les mesures effectuées en vue de l'achat, du transport ou de la vente des grains se font au poids (livres, quintaux ou tonnes). Par tradition, les commerçants emploient une mesure de volume, le boisseau, qui est utile lorsqu'il s'agit de l'entreposage ou du transport d'une variété de céréales. La conversion se fait suivant des facteurs uniformes. La série complète des opérations de commercialisation comporte normalement quinze calculs de conversion.

47 La mesure des grains en boisseaux est conforme à la tradition, mais il semble bien inutile de convertir des livres en boisseaux pour les certificats des grains chargés à bord des navires. La Commission des grains devrait étudier objectivement les avantages respectifs de la mesure au boisseau ou au poids, collaborant étroitement avec la Commission

canadienne du blé et l'ensemble des commerçants de grains.

48 La première inspection oblige à arrêter les trains, à vérifier les bordereaux d'expédition, à ouvrir les wagons couverts pour recueillir les échantillons, à inspecter ces échantillons, à établir les documents nécessaires à la délivrance d'un certificat officieux donnant la qualité de chaque échantillon recueilli, et à entreposer des échantillons en vue de la contre-inspection que les commerçants de grains et les inspecteurs de la Commission peuvent réclamer. Le tableau 29 donne une évaluation des frais mensuels de traitement entraînés par la première inspection à Winnipeg, Calgary et Edmonton.

49 Il faudrait songer à renoncer à la première inspection qui n'exerce aucune influence sur l'établissement du certificat définitif de qualité vis-à-vis du producteur ou de l'acheteur. Très souvent, les sacs d'échantillons mis dans les wagons par les agents d'élévateurs ruraux ne représentent pas le contenu de façon valable. On a constaté que près de 18 pour cent de ces échantillons diffèrent de la qualité déterminée par les échantillons officiels prélevés lors du déchargement des wagons à l'élévateur terminal.

50 La Commission exige à l'heure actuelle un droit de $2 par wagon pour tous les services d'inspection, mais les dépenses qu'ils entraînent dépassent les recettes de quelque $775,000 par an. Pour réduire cet écart, il faudrait soit supprimer la première inspection, soit imposer un droit supplémentaire facultatif aux commerçants de grain qui demandent le maintien du service.

Tableau 29—FRAIS MENSUELS APPROXIMATIFS DE TRAITEMENT DE LA PREMIÈRE INSPECTION*

	Salaire mensuel moyen	*Personnel et frais*					
		Winnipeg		*Calgary*		*Edmonton*	
Poste et titre des employés	$	*Nombre*	$	*Nombre*	$	*Nombre*	$
GARES DE TRIAGE—							
Commis, etc.	220	14	3,080	—	—	—	—
Échantillonneurs	220	67	14,757	11	2,420	10	2,420
Contremaîtres	318	15	4,765	3	954	4	1,272
BUREAUX CENTRAUX—							
Inspecteurs	447	15	6,704	3	1,341	3	1,341
Adjoints	347	8	2,781	—	—	—	—
Échantillonneurs	220	2	440	1	220	1	220
Commis, etc.	250	6	1,500	1	250	1	250
TOTAL	—	127	34,027	19	5,185	19	5,503

TOTAL:—$45,000 par mois, ou $536,000 par an.

*Ces chiffres ne comprennent pas les frais de travaux d'écriture supplémentaires entraînés aux terminus pour l'immatriculation et la manutention des certificats de première inspection, ni les frais de l'étiquetage des wagons exécuté par douze employés.

13

LES SERVICES DE GESTION

1 Une bonne gestion dépend, comme un bon café, de la qualité de la matière première et des soins consacrés à sa préparation. Vos commissaires ne sont pas en mesure de recommander une «formule de gestion instantanée», mais ils attachent une grande importance à la création et à l'extension d'un groupe de services de gestion dans tous les grands ministères et organismes.

2 Un certain nombre de ces groupes existent déjà, sous diverses dénominations; beaucoup n'ont qu'une portée restreinte parce qu'ils ne font partie que d'une seule direction ou division, et certains ministères ou organismes en ont plus d'un. La Société Radio-Canada par exemple en a deux, et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en a six. Le plus grand inconvénient de cette fragmentation est la dispersion du petit nombre de personnes compétentes en la matière; ce travail exige des spécialistes dont les techniques sont d'application générale; il est dommage de leur imposer des limites trop étroites.

3 Nous avons souligné l'importance d'un plan d'organisation intégrale et de l'implantation de normes et de procédés bien étudiés pour le matériel, les installations et les méthodes employées couramment; chaque ministère ou organisme devrait posséder un foyer de synthèse des services de gestion. Chacun des sous-ministres a besoin d'un service de gestion; si le champ d'activité du sous-ministre n'est pas assez vaste pour qu'un tel groupe lui soit attaché en propre, des contrats conclus avec un organisme plus vaste devraient répondre à ce besoin.

4 Les services de gestion qui existent présentement sont attachés individuellement à l'administration, à la comptabilité, au personnel, ou à diverses directions d'exécution. Le seul élément de cohérence que l'on puisse y trouver est que tous ces groupes sont placés trop bas dans l'échelle hiérarchique et trop loin du sous-ministre. Si l'on veut que les sous-ministres soient pleinement responsables de l'activité qui relève de leur autorité, il faut qu'ils aient pleinement recours aux techniques et aux procédés modernes qui existent déjà ou sont en cours de mise au point. Il est

nécessaire à cette fin que des experts soient disponibles, et les services de gestion devraient donc relever directement des sous-ministres.

5 L'idée des services de gestion n'est pas nouvelle. Elle est admise et employée dans la fonction publique canadienne depuis plus de quinze ans, mais la Commission du service civil n'a pas encore créé de catégorie pour ce genre de travail. A quelques exceptions près, il n'existe aucune description d'emploi et nul n'a cherché à en définir les devoirs et responsabilités, de sorte que des spécialistes sont souvent affectés à des travaux de routine que d'autres pourraient faire tout aussi bien.

6 La dimension idéale d'un service de gestion dépend d'un grand nombre de facteurs et ne saurait obéir à aucune formule universelle. Néanmoins, la plupart des groupes actuels sont trop petits pour être vraiment efficaces; leur mauvais emploi n'en est donc que plus à regretter. Le critère essentiel de la grandeur d'un service de gestion, c'est qu'il ne doit pas produire des recommandations à un rythme supérieur à leur absorption et à leur application.

7 Des classifications appropriées et une bonne rémunération ne résoudront que partiellement le problème du recrutement. Il y a dans tout le Canada pénurie de personnes possédant les connaissances et l'expérience requises. La seule solution est d'entreprendre un vaste programme de formation et de perfectionnement.

8 Les ministères et organismes se chargent en général de la formation; les résultats n'en sont pas satisfaisants. On insiste trop sur la théorie et l'on fait trop peu appel aux stages de formation à l'extérieur; la Société Radio-Canada s'est toutefois distinguée de façon notoire en envoyant un certain nombre de stagiaires administratifs suivre des cours d'administration à l'université. La Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil donne tous les ans un cours de trois semaines qui constitue une bonne initiation aux principes fondamentaux, mais il serait urgent de prodiguer un enseignement pratique sur la simplification et la mesure du travail, sur l'élaboration de systèmes et sur bien d'autres sujets signalés dans le présent rapport. Vos commissaires croient que la tâche la plus importante de la future Division des réformes administratives qui relèverait du conseil du Trésor, du moins au cours des premières années, serait de préparer et d'organiser des programmes de formation pour les services de gestion en collaboration avec la Division du personnel.

9 Il est également important d'augmenter les effectifs du personnel qualifié et de garder ce personnel. L'augmentation des effectifs est compromise par des changements constants de personnel et la formation coûte trop cher pour qu'on se permette d'en perdre les avantages en employant mal, en dispersant ou en perdant les spécialistes qui en ont bénéficié. Il arrive trop souvent que des hommes compétents soient portés à des postes de gestion plus élevés ou obtiennent un emploi plus rémunérateur ailleurs avant que les bienfaits de leur formation aient porté fruit. On peut citer la Commission d'assurance-chômage qui a procédé ces dernières années à quinze nominations de hauts fonctionnaires provenant du groupe de services de gestion, bien que plus de la moitié des postes, dont le nombre est déjà insuffisant, soient actuellement vacants au sein de ce groupe.

10 On ne peut ralentir le renouvellement si coûteux du personnel qu'en proportionnant la rémunération aux responsabilités et à la compétence; pour maintenir les services de gestion à un niveau approprié, les ministères devront assurer de longues carrières à ceux qui en font partie. Il serait également très utile pour l'ensemble de la fonction publique de faciliter l'échange mutuel des idées et des expériences dans ce domaine spécialisé par une rotation du personnel ou par d'autres mesures tendant au même but.

11 La Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil a entrepris plus de 500 grandes études, souvent couronnées de succès, mais elles ont porté en général sur des problèmes et des remèdes précis plutôt que sur les vastes problèmes de la structure d'organisation et des plans de coordination. Comme dans le cas des études faites à l'intérieur d'un ministère, on se préoccupe trop peu dans l'élaboration des recommandations de la mesure dans laquelle des économies pourraient être réalisées. Ces économies sont quelquefois mentionnées mais jamais prises en considération de façon systématique.

12 Les experts-conseils en matière de gestion ont tous pour principe que tout en faisant l'analyse et l'étude du problème, il faut préparer les esprits à la réalisation des recommandations. Cette réalisation ne peut réussir la plupart du temps que si l'on a convaincu les exécutants et leurs surveillants du bien-fondé des recommandations; et le fait que la direction les ait acceptées n'en garantit pas la réalisation efficace. Il est arrivé très souvent, surtout dans les études de la Division de l'analyse de la gestion, que trop d'importance ait été accordée aux rapports et pas assez à la valeur de la discussion et de l'accord partiel obtenu à mesure que l'étude progresse. Si parfait soit-il, un rapport est rarement assez persuasif pour entraîner l'adhésion totale de la haute direction et son acceptation à l'aveuglette est un mauvais point de départ pour sa réalisation.

13 Les études entreprises par les groupes des ministères portent souvent sur des problèmes plus simples ou plus restreints que ceux dont se charge la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil. Ceci n'explique cependant pas entièrement les écarts considérables d'acceptation et de réalisation mis en relief par l'étude détaillée d'un certain nombre de rapports émanant des deux sources, rapports pris au hasard et résumés au tableau 30.

14 Ces chiffres confirment qu'il y a lieu de renforcer les services de gestion dans les ministères, comme nous le recommandons. Se trouvant en rapport étroit avec des groupes d'exécution sous la direction du sous-ministre, ces services sont en mesure d'obtenir l'adhésion à leurs recommandations à tous les échelons au cours de leur étude et d'apporter leurs conseils et leur collaboration à l'œuvre ultérieure de formation et de réalisation.

15 En insistant sur l'importance des groupes de services de gestion au sein des ministères, vos commissaires ne souhaitent nullement minimiser l'importance qu'ils attachent à la création d'une Division des réformes administratives relevant du conseil du Trésor. L'élaboration de méthodes de gestion, le choix

Tableau 30—ANALYSE DE L'ADHÉSION AUX ÉTUDES DE GESTION

	Études des groupes des ministères	*Études de la Division de l'analyse de la gestion*
	%	%
Rapports entièrement acceptés et réalisés	65	17
Rapports entièrement acceptés et partiellement réalisés	11	24
Rapports partiellement acceptés	18	35
Rapports complètement rejetés	6	24

et l'emploi appropriés du matériel et des installations, l'organisation des systèmes et procédés sont tous des sujets hautement techniques qui exigent des connaissances approfondies et une vaste expérience. La Division des réformes administratives devra donc avant tout savoir où trouver les spécialistes indispensables, soit dans la fonction publique, soit à l'extérieur, et faire en sorte qu'ils soient disponibles où et quand on peut avoir besoin de leurs services; elle devra aussi diffuser des renseignements sur la gestion, encourager les échanges d'idées et d'expérience dans toute la fonction publique, contribuer à l'évaluation centrale du rendement des ministères et aider le conseil du Trésor à s'assurer que le peuple canadien en a pour son argent.

INDEX

INDEX

A

ABSENCES, LE CONTRÔLE DES, 295-298; programme de prévention des accidents, 295-298; congés de maladie, 295-298; mentions superflues, 576.

ACCROISSEMENT DU PERSONNEL, développement historique, 325; emploi actuel, 328; à l'extérieur d'Ottawa, 349.

ACHAT DE LIVRES, administration, 601; bibliothèques, 601.

ACHETER PLUTÔT QUE FABRIQUER, 49.

ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE, pouvoirs fédéraux et provinciaux, 31; pouvoirs et intérêts parallèles, 31.

ACTIF ET PASSIF, état annuel, origine, 122; dette nette, 123; recommandation, 123; état, 217.

ADMINISTRATION, classes d'occupations, 351.

ADMINISTRATION DES MINISTÈRES, besoins, 51.

ADMINISTRATION FÉDÉRALE, services locaux, 28; services régionaux, 28; situation du bilinguisme, 74.

ADMINISTRATION PAR EXCEPTION, 193.

ADMINISTRATION PUBLIQUE, LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L', 33.

AFFAIRES EXTÉRIEURES, MINISTÈRE DES, 22, 41; sous-secrétaire d'État adjoint, 77; sténodactylos de langue française, 78; état d'après la balance de la vérification, 193; courrier, 581, 587; dossiers, 593; archives, 625.

AFFECTATION DES FONDS, 155-161; contrôle qu'exerce le Parlement, 155; contrôle qu'exerce le Contrôleur du Trésor, 155; contrôle par les ministères, 156, 158; contrôle par programmes, 157.

AFRIQUE DU SUD, LE BILINGUISME EN, 75.

AGENT D'ADMINISTRATION JUNIOR, perfectionnement de la gestion, 402.

AGRICULTURE, MINISTÈRE DE L', consommation d'essence, 20; augmentation du personnel fédéral, 326; groupes soustraits à la loi, 334; matériel, 565; correspondance, 565; formules, 572; courrier à expédier, 587; dossiers, 592; déclassement et destruction des documents, 596; bibliothèques, 599; contrôle de la qualité, 660; systèmes et procédés, 668.

AIR-CANADA, 20, 21, 27; effectif, 328; contrôle de la qualité, 661.

AIRE DE BUREAU, 652.

ALCOOL, vérification des droits d'accise, 238.

ALLOCATIONS FAMILIALES, gestion des méthodes, 541; systèmes et procédés, 668.

AMÉLIORATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES, ÉTUDES POUR L', 554.

AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES, 534; mobilier en usage, 650; besoins et acquisitions, 650; entretien, 651; registres et déclassement du mobilier, 651.

ANALYSE DE LA GESTION, formules, 521; évaluation du travail accompli, 536; correspondance, 557; centres de sténographie et de transcription, 566; Commission du service civil, 633, 652, 668; services de gestion, 674, 675.

ANCIENNETÉ, CONGÉ D', 426.

ANCIENS COMBATTANTS, MINISTÈRE DES AFFAIRES DES, augmentation du personnel, 326(7); employés à taux régnants, 332(28); courrier reçu 582(18); affranchissement du courrier, 586(23); fichier méticuleux, 594(16).

ANCIENS COMBATTANTS, PRÉFÉRENCE ACCORDÉE AUX, recommandation, 284; recrutement, 393.

APPAREILS ÉLECTRIQUES, expédition et classement, 525; services de gestion, 545.

ARCHIVES, déclassement de la documentation, 527; Dépôt des documents publics, 527; bibliothèques, 599, 603; Bibliothèque nationale, 603; documents, 605-626; Division des cartes géographiques, 618; sections d'histoire et d'archives des ministères, 624.

ARCHIVISTE FÉDÉRAL, Dépôt des documents publics, 528; services de gestion, 546; bibliothèques, 602; documents, 614.

ARMÉE, traitement automatique des informations, 530.

ASSOCIATION CANADIENNE DES BIBLIOTHÈQUES, Archives, 618.

ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS, 226.

ASSOCIATION DES DISTILLATEURS, exposé d'une méthode de vérification, 239.

ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES, RÔLE DES, 302.

ASSURANCES, 428; assurance chirurgicale-médicale collective, 428; assurance-hospitalisation, 428; prestations supplémentaires de décès, 428; employés à taux régnants, 433.

ASSURANCE CHIRURGICALE-MÉDICALE COLLECTIVE, modalités du plan, 428.

ASSURANCE-CHÔMAGE, POURSUITE EN VERTU DE LA LOI DE L', 116; vérification externe des registres de paie, 235; vérification interne des bureaux, 240; Caisse d'assurance-chômage, 430(d); conseil du Trésor et listes de paie, 549, contrôle des formules, 532(21); traitement du courrier, 587(27); systèmes et procédés, 663(4), 665(8); nomination des hauts fonctionnaires, 674(9).

ASSURANCE-HOSPITALISATION, 428.

ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED, relations avec les banques, 226-227.

AUDITEUR GÉNÉRAL, sauvegardes essentielles, 665; vérification par importance, 124; attributions, organisation et fonction, 142.

AUTOMATISATION, CROISSANCE DE L', 627; ordinateurs numériques électroniques, 629.

AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ, GESTION DU PERSONNEL, 268; recommandations, 274.

AVANCEMENT: *voir Promotion.*

AVANTAGES SOCIAUX, régimes de prévoyance uniformisés, 311; rémunération, 423; assurances, 428; plan de pension, 428; rétribution des heures supplémentaires, 430; Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État, 430; conditions de travail, 429; repos payé, 430; assurance-chômage, 430; indemnisation des travailleurs, 430; organismes exemptés, 432; hauts fonctionnaires, 431; employés à taux régnants, 433.

AVANTAGES SOCIAUX ET CONDITIONS DE TRAVAIL, niveaux de traitements et avantages sociaux, 307; modalités de détermination des traitements, salaires et avantages sociaux, 314-317; comparaison avec l'emploi dans le secteur privé, 424-425.

AVIATION ROYALE CANADIENNE, traitement automatique des informations, 531.

B

BANQUE DU CANADA, revenu des placements, 172; encaisse de roulement, 223; intérêt reçu, 225.

BANQUES À CHARTE, consentement d'intérêts sur les soldes du receveur général, 225; interdiction de verser des intérets, 225; opérations bancaires du gouvernement, 225.

BELGIQUE, LE BILINGUISME EN, 76.

BIBLIOTHÉCONOMIE, écoles, 600.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, 598.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE, 602; déclassement et destruction des documents, 529; bibliothécaires, 600; administration, 601.

BIBLIOTHÈQUES, 598-604; affectation du personnel, 599; administration, 600.

BIEN-ÊTRE, DIRECTION DU, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, coût des allocations familiales et des pensions de vieillesse, 668(28); systèmes et procédés, 668-669; assistance aux enfants des immigrants, 669(36).

BIEN-ÊTRE SOCIAL, intervention fédérale, 42.
BILINGUISME, opinion personnelle du commissaire F.-E. Therrien, 25, 71-82; nature du problème, 72; ailleurs qu'au Canada, 75; contrôle, 81; choix des candidats, 281; Loi sur le service civil, 282; sélection et nomination des fonctionnaires, 394; formules, 520; correspondance, 523; *voir aussi Afrique du Sud, Belgique et Suisse.*
BOISSONS DISTILLÉES, vérification des droits d'accise, 238.
BORDEREAUX DES SALAIRES, personnel actuel, 331; déductions d'assurance-chômage, 664.
BUDGET DES DÉPENSES, planification, 96, 97, 152, 154; examen détaillé, 101, 103; étude, 152; présentation, 102; normes, 103; forme, 195; recommandations, 104, 105; inconvénients, 121; recommandations, forme du Budget, 122; soumission au Parlement, 133; responsabilités parlementaires, 133; responsabilité pour la préparation, 147; liste des postes, 150; forme des prévisions, 152; collaboration, 153; contrôle des dépenses de main-d'œuvre, 378; *voir aussi Recommandations.*
BUREAU, MATÉRIEL ET AMEUBLEMENT DE, 533; aménagement et accessoires, 534; inventaire, 647; entretien, 648; déclassement, 649; aire de bureau, 652.
BUREAU CENTRAL DE LA PAYE, contrôle de la qualité, 661.
BUREAU D'ÉTUDE DES TRAITEMENTS, établissement, 49; fonctions actuelles et futures, 314-316, 321; analyses de l'effectif, 373; critères de comparaison, 420, 441; normes de comparaison insuffisantes, 449; employés à taux régnants, 453.
BUREAU DES TRADUCTIONS, 78-79.
BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, emploi du personnel féminin, 335; statistique publiée, 373; traitement automatique des informations, 530, 629; gestion des méthodes, 541; formules, 571.

C

CABINET, services de gestion, 547.
CADRES, LE RÔLE DES, autorité, responsabilité et rendement, 293-295; rémunération, 305-306.
CAISSE, LA GESTION DE LA, 116-118.
CALCULATRICES ÉLECTRONIQUES, 48, 628-630; frais de fonctionnement, 630; méthode de contrôle, 631; comité interministériel, 632; fins scientifiques et techniques, 642.
CANADIAN ARSENALS LIMITED, 22; relations avec les banques, 227.
CANADIENS FRANÇAIS, postes de commande, 73, 77; recrutement, 77, 80; conditions de travail, 78; Canadiens français dans la fonction publique, 370.
CARTES PERFORÉES, installations existantes, 627.
CATALOGUE, administration, 601; bibliothèques, 601.
CENTRE BIBLIOGRAPHIQUE CANADIEN, Bibliothèque nationale, 602; bibliothèques, 602.
CENTRES DE MANIPULATION DES DONNÉES, 48.
CHEFS DU PERSONNEL, attributions, 273.
CHEMINS DE FER NATIONAUX, PLACEMENT DE L'ÉTAT DANS LES, 217(4a).
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, MINISTÈRE DE LA, lettres polycopiées et lettres modèles, 559; matériel, correspondance, 565; formules, 573; courrier à expédier, 587; archives, 615; sections d'histoire et d'archives, 625; services de gestion, 673.
CLASSEMENT, gestion des documents publics, 525; appareils électroniques, 526; méthodes, 545.
CLASSIFICATION, 442-448; Loi sur le service civil, 443; affectation du personnel, 599.
COLLATIONS, 430.
COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES CALCULATRICES ÉLECTRONIQUES, traitement automatique des informations, 531.
COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, relations avec les banques, 227.
COMMISSION DES GRAINS, 670.
COMMISSION DES TRANSPORTS, contrôle de la qualité, 661.
COMMISSION DU SERVICE CIVIL, sauvegardes essentielles, 66; approbation des nominations, 277; cours, 290; griefs, 301; détermination des salaires, 314; juridiction, 320; fonctions, 377; formules, 521; directives, 523; correspondance, 523, 557; traitement automatique des informations, 531; évaluation du travail accompli, 539; gestion des méthodes, 540; services de gestion, 546; matériel, correspondance, 565; centres de sténographie et de transcription, 566; Division de l'analyse de la gestion, 576, 633, 652, 668; *voir aussi Recommandations.*

COMMISSION GÉOLOGIQUE, bibliothèque, 599.
COMMISSIONS SEMI-AUTONOMES, RECOURS AUX, 53.
COMMUNICATION, usage de la langue française, 73, 77; rendement dans la fonction publique, 293-303; modalités d'audition des griefs, 301.
COMMUNICATION INTERNE, VOIES DE, 300, 413-415.
COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE, 264-267; importance et accroissement, 325-327; état de l'emploi, 328-346; répartition géographique, 347-349; courbes et tendances des occupations, 351-358.
COMPTABILITÉ, 112-114; des ministères, 113; d'exercice, 114; d'amortissement, 113; recommandations, 115; besoins du gouvernement, 179; comptabilité tenue par le Contrôleur du Trésor, 180; comptes tenus par les ministères, 181-182; surveillance des sommes engagées, 182; double emploi, 182; absence de renseignements, 186; méthodes en cours dans l'industrie, 190.
COMPTABILITÉ CENTRALE, Contrôleur du Trésor, 69; méthodes appliquées de la même façon d'année en année, 185.
COMPTABILITÉ CENTRALE DE L'ÉTAT, 184.
COMPTABILITÉ D'EXERCICE, 182-183; besoins, 182; nature, 182; au Royaume-Uni, 184; aux États-Unis, 184; recours fréquent à la comptabilité d'exercice, 185; avantages, 185.
COMPTABILITÉ DE CAISSE, besoins, 182-183.
COMPTABILITÉ ET RAPPORTS, 179-194.
COMPTABLE GÉNÉRAL, tâches, 126; *voir aussi Contrôleur du Trésor.*
COMPTES, caisse renouvelable, 118; vérification par les ministères avant paiement, 170; méthode, 178; inventaires permanents, 231; comptes d'avances, 231.
COMPTES DES MINISTÈRES, 185.
COMPTES DU FONDS DES CHANGES, 223-224.
COMPTES EN BANQUE, 223.
COMPTES PUBLICS, améliorations suggérées dans la préparation des, 122; budget des dépenses et, 195-216; changements recommandés par le Comité permanent des, détails superflus, coût de la publication, 216, 217; état de l'actif et du passif, 217; programmes, comptabilité d'exercice et coûts fournis gratuitement, 222.
COMPTES PUBLICS, COMITÉ PERMANENT DES, 122, 187, 216.
CONCOURS INTERMINISTÉRIELS, 286.
CONGÉS, règlements, 425; accidents de travail, 427; annuels, 425; d'études, 427; d'ancienneté, 426; de grossesse, 428; employés à taux régnants, 433; de retraite, 426; de maladie, 425; spéciaux, 427; statutaires, 425.
CONSEIL DE RECHERCHES POUR LA DÉFENSE, soustrait à la loi, 334; directives, 576.
CONSEIL DE RECHERCHES SUR LES PÊCHERIES, soustrait à la loi, 334.
CONSEIL DES ARTS, exclusion de l'enquête, 22.
CONSEIL DES PORTS NATIONAUX, comptes en banque, 227; fonds disponibles, 228.
CONSEIL DU TRÉSOR, établissement et évolution, 46; nouveau concept de responsabilité, 57-67; contrôle de la dépense, 106-112; approbation des programmes, 126, 127; attributions, organisation, personnel, études des problèmes, compétence, 134-138; direction des ressources humaines, 268-275; recrutement, choix, nomination et formation des fonctionnaires, 276-292; administration des salaires, 316; gestion du personnel, 319, 377; gestion des documents et formules, 521; directives, 523; déclassement de la documentation, 528; traitement automatique des informations; 531, 631; aménagement et accessoires, 535; Division des réformes administratives, fonctions principales, 547-550, 553, 554; vérification des formules, 568-571; destruction des documents, 610(23), 614(31); tâche de la future Division des réformes administratives, 674(8), 675(15).
CONSEIL DU TRÉSOR, SECRÉTAIRE DU, nouvelle évaluation de son statut, 59; trois nouvelles divisions proposées, 68; plan général d'une autorité centrale, 69.
CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES, statut des groupes soustraits à la loi, 334; formules, 570; bibliothèque, 599.
CONSEIL NATIONAL MIXTE DU SERVICE PUBLIC, 302; griefs et appels, 415.
CONSEIL PRIVÉ, rôle spécial du greffier, 60, 68, 69; Division des réformes administratives, 547.
CONTRATS, 161-164; règlements, 161; approbation par le conseil du Trésor, 162; approbation par les ministères, 163; patronage, 163.

CONTRÔLE DE L'ENCAISSE, 223-233.
CONTRÔLE DES DÉPENSES DE MAIN-D'ŒUVRE, 378-379.
CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS, 164-167; régime établi, 164; méthode appliquée au bureau du Trésor, 164; façon précitée, 165; méthodes employées dans les ministères, 166; contrôle central impossible 166 (69); remède très coûteux et à peu prs inefficace, 185; *voir aussi Recommandations.*
CONTRÔLE FINANCIER, organisation actuelle, 131-145; origines, 131; au Royaume-Uni, 144; aux États-Unis, 144.
CONTRÔLEUR DU TRÉSOR, 46; besoins de comptabilité centrale, 69; attributions, 138; organisation, 139; traitements, 141; fonctions, 139; vérification, 167; émission des chèques 169; comptabilité, 180; emploi du personnel féminin, 335; évaluation de la main-d'œuvre, 373; gestion des méthodes, 540; services consultatifs centraux, 549; contrôle de la qualité, 660.
COORDINATION ET CONTRÔLE, 375.
COORDONNATEUR DES FORMULES, 571.
CORPORATION DE DISPOSITION DES BIENS DE LA COURONNE, 652.
CORRESPONDANCE, 523-525, 557-567; Commission du service civil, 523; traduction des documents, 524; qualité, 558; lettres polycopiées et lettres modèles, 559; centres de sténographie et de transcription, 566; matériel, 565; instructions, 566.
COTE DE L'EMPLOYÉ, avancement et mutation, 397.
COUR DE L'ÉCHIQUIER, 116.
COURRIER, 580-590; courrier reçu, 580; courrier expédié, 581; services de messagers, 587; aides-mécaniques, 590; statistiques, 590(34).
COURS DE PERFECTIONNEMENT, 78, 288, 401-403.
CRÉDIT PARLEMENTAIRE, 155, affectations, 156.
CRÉDITS, RÉDUCTION DU NOMBRE DE, recommandations, 104; établissement des prévisions, 147(5); affectation des fonds, 155 (29); affectations des ministères, 158(39).

D

DÉCENTRALISATION, Commission du service civil des États-Unis, 389; Commission du service civil du Canada, 390.
DÉFALCATIONS, 178.
DÉFENSE NATIONALE, MINISTÈRE DE LA, 22; bilinguisme, 79-81; rapports faits à la direction, 192; vérification interne, 240; emplois superflus, 383; statut des employés soustraits à la loi, 332; augmentation du personnel, 326; officiers de marine et équipages, 332; correspondance, qualité, 558; lettres polycopiées et lettres modèles, 560; directives, 576; courrier, 581; messagers, 587; personnel, dossiers, 595.
DÉPENSES BUDGÉTAIRES, 97-99; prévisions, ministères, 225.
DÉPENSE, CATÉGORIES DE, 102, planification à long terme, 105; vérification et approbation, 167; vérification avant le paiement, 167; vérification après le paiement, 167; vérification du Contrôleur du Trésor, 167; dépenses conformes à la loi, 168; chevauchement dans les ministères, 168; règlements, 168; méthode de vérification, 170; vérification dans l'industrie, 171; conclusion, 170; autorité insuffisante aux fonctionnaires, 171.
DÉPENSE, CONTRÔLE DE LA, 106-112; vote des fonds, 106; restrictions, 107; administration des ministères, 107, 110; règlements du conseil du Trésor, 108; contrats du gouvernement, 108; recommandations, 109, 111, 112; problèmes fondamentaux, 147.
DÉPENSES GOUVERNEMENTALES, AUGMENTATIONS DES, 327.
DÉSÉQUILIBRE, courbes actuelles des occupations, 353.
DETTE, GESTION DE LA, 230.
DETTE ÉVENTUELLE, 221.
DETTE NETTE, 217.
DEVISES ÉTRANGÈRES, 224.
DIEFENBAKER, LE TRÈS HONORABLE JOHN, rémunération au sein de la fonction publique, 439.
DIPLÔMÉS D'UNIVERSITÉ, recrutement, 280; nombre et proportion, 360(15).
DIRECTION ADMINISTRATIVE, L'IMPORTANCE D'UNE, 63.
DIVISION DE LA COMPTABILITÉ FISCALE, 180.
DIVISION DE L'ADMINISTRATION, archives, 623.
DIVISION DE L'IMMIGRATION, service au public, 418; lettres polycopiées et lettres modèles, 559; formules, 572.
DIVISION DE L'INDEMNISATION DES EMPLOYÉS DU GOUVERNEMENT, cas d'invalidité professionnelle, 406.

DIVISION DES CARTES GÉOGRAPHIQUES, archives, 618.
DIVISION DES DOUANES ET DE L'ACCISE, vérification externe, 234.
DIVISION DES MANUSCRITS, 619; archives, 619, 620.
DIVISION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES, services consultatifs centraux, 547-550; services de gestion des ministères, 550-552; services de gestion, 553, 673, 675; recommandations, 553; documents, 554; formules, 568; contrôle de la qualité, 659.
DIVISION DU CONTRÔLE DES CHÈQUES, 225.
DIVISION DU SERVICE DE SANTÉ DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX, 409.
DOCUMENTS, publication et mise en circulation en langue française, 79.
DOCUMENTS ET ARCHIVES, déclassement et destruction des documents, 596; conservation, 605; dépôts, 606, 611; conclusions générales, 614.
DOCUMENTS PUBLICS, GESTION DES, 519-527; Comité des documents publics, 528; Impressions et papeterie publiques, 521; Commission du service civil et conseil du Trésor, 523; déclassement et destruction, 596; conservation, 605; dépôts, 606, 611.
DOCUMENTS PUBLICS, COMITÉ DES, déclassement de la documentation, 528; sous-comité de 1959 sur les dossiers, 592; déclassement et destruction, 596; pouvoirs et fonctions du Comité, 606.
DOSSIERS, 591; méthodes de classement, 593; personnel, 595; déclassement et destruction des documents, 596.
DOUANES, 417.
DOUANES ET ACCISE, 234; formules, 572; programme d'évaluation, 656, 657; contrôle de la qualité, 660.
DROITS D'ACCISE, VÉRIFICATION DES, 238.

E

ÉCOLES FÉDÉRALES, 21.
EFFECTIFS, prévisions, 150; revision, 271; emplois superflus, 382; fiche relative à chaque poste, 384.
ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED, emploi dans la fonction publique, 328.
ÉMISSION DES CHÈQUES, centralisation, 169.
EMPLOIS, CATÉGORIES D', Loi sur le service civil, 312.
EMPLOIS ADMINISTRATIFS, traitements, 422.
EMPLOIS DE BUREAU, commis, secrétaire, et occupations connexes, 419.
EMPLOIS SUPERFLUS, système de l'effectif, 382.
EMPLOYÉS À TAUX RÉGNANTS, soustraits à la Loi sur le service civil, 332; congés, assurances et plans de pension, 433; conditions de travail, 434; fixation de la rémunération, 452.
EMPLOYÉS INTERMITTENTS ET À TEMPS PARTIEL, soustraits à la loi, 332.
ENCAISSE DE ROULEMENT, réserves liquides, 223; fluctuations, 223; ressources, 223.
ENSEIGNEMENT, camps militaires, 80, 81.
ENTRETIEN, EMPLOYÉS CHARGÉS DE L', 353; salaires payés, 420.
ÉTATS-UNIS, COMMISSION DU SERVICE CIVIL DES, décentralisation en faveur des ministères, 390(5).
ÉTATS-UNIS, contrôle financier, 144; Bureau des comptes, 170(85); état comparatif de l'emploi, 331(19); services contractuels, 374(55); enquêtes sur le coût de la correspondance, 558(4); affranchissement du courrier, 586(25).
ÉTUDES, CONGÉ D', 427.
ÉTUDES À L'EXTÉRIEUR, stages recommandés, 290.
ÉTUDES SPÉCIALES, 22.
ÉTUDIANTS D'UNIVERSITÉ, emplois d'été, 358 (11).
EXAMEN, MÉTHODES D', recrutement du personnel, 394.
EXAMENS, sélection et nomination des fonctionnaires, 391.
EXPÉDITION ET CLASSEMENT, 525; appareils électroniques, 526.

F

FAVORITISME: *voir Patronage.*
FEMMES, EMPLOI DES, principe de l'égalité de traitement, 292; l'emploi selon le sexe, 330 (tableau 2); emploi du personnel féminin, 335(42); aptitudes et qualités, 404, 405.
FINANCES, MINISTÈRE DES, gestion des deniers de la Couronne, 118; Comité permanent des comptes publics, proposition, 187; gestion des méthodes, 542; courrier expédié, 586.

FINANCES, MINISTRE DES, et conseil du Trésor, 57.
FISCALITÉ, DIVISION DE LA, REVENU NATIONAL, préparation des recettes budgétaires, 225; vérification externe, 235.
FONCTION PUBLIQUE, LES CADRES DE LA, 27, 293, 318; immensité et diversité, 27; les deux groupes linguistiques, 29; caractère politique, 33; plan général de gestion, 68; importance numérique et composition, 264, 325, 351-370; constitution, 276-290; personnel féminin, 292; rendement, 293-300, 406-417; rémunération, 304-314, 419-452; évaluation du travail, 536-539.
FONDS D'EXPLOITATION, 231.
FONDS EXCÉDENTAIRES, sociétés de la Couronne, placements, 228.
FONDS RENOUVELABLES, définition, exploitation, contrôle et avantages, 230-233.
FORCES ARMÉES, 19, 21, 42; bilinguisme, 79-81; emploi courant, 328; directives, 522; traitement automatique des informations, 530; gestion des méthodes, 543; sections d'histoire, 624.
FORMATION ET PERFECTIONNEMENT, 288-290, 398-404; traitement automatique des informations, 637(49).
FORMULES, nombre, 20; bilinguisme, 74, 78, 520; gestion des documents publics, 520; services de gestion, 545; définitions, 568; *Institute of Continuous Forms Manufacturers*, 569; vérification centrale, 569; comité des formules, 570; coordonnateur des formules de bureau, 571; douanes et accise, 572; autorité du ministère, 571; Division des réformes administratives, 574; conclusions et recommandations, 553.
FORMULES DE BUREAU, COORDONNATEUR DES, 571.
FRAIS, IMPUTATION DES, 185.
FRAIS DE BANQUE, 226.
FRAIS D'ENSEIGNEMENT, enfants des fonctionnaires postés à l'étranger, 81.
FRAIS DE SERVICES COLLECTIFS VOTÉS PAR LE PARLEMENT, 186.

G

GALERIE NATIONALE, 603; gravures, 620.
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, rapports financiers, 193; employés soustraits à la Loi sur le service civil, 332; collaboration du public, 418.
GESTION, PERFECTIONNEMENT DE LA, 401.
GESTION DE L'ENCAISSE, 223-225.
GESTION DES DOCUMENTS PUBLICS, 519; formules, 520; rapports, 521; directives, 522; correspondance, 523; expédition et classement, 525; déclassement de la documentation, 527.
GESTION DU PERSONNEL, autorité et responsabilité, 268-275.
GESTION FINANCIÈRE, conclusions, 125-128; organismes exclus, 127-128; services consultatifs centraux, 547.
GOUVERNEMENT, activité multiple et variée, 21; effectif, 20; expansion rapide, 37; croissance de 1939 à 1960 (graphique 1), 38; complexité croissante, 40; prolifération des contrôles, 43; ressources et techniques nouvelles, 47.
GOUVERNEUR GÉNÉRAL, MANDATS DU, 134.
GRIEFS ET APPELS, 415.

H

HAUTS FONCTIONNAIRES, RÔLE CONSTITUTIONNEL DES, 35; cadres supérieurs, 318; rotation, 53; erreur dans le régime de traitements, 306; augmentation des traitements, recommandation, 307.
HEURES SUPPLÉMENTAIRES, RÉTRIBUTION DES, 430.
HIÉRARCHIE, fonction publique, 353.
HÔPITAUX FÉDÉRAUX, LE BILINGUISME DANS LES, 79.
HOOVER, COMMISSION, 158, 184.

I

INDEMNISATION DES EMPLOYÉS DE L'ÉTAT, LOI CONCERNANT L', indemnité de traitement médical, 427(h); indemnisation des travailleurs, 430(e).
INDEX, directives, 578.
INFORMATION, rareté de la rédaction en français, 79.
INFORMATIONS, intégration du courant des, 641.
IMPÔTS, PERCEPTION DES, incohérences dans la législation, 116; recommandation, 117; contrôle des recettes, 172.
IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES, DÉPARTEMENT DES, (imprimeur de la Reine), général, 22; rapports financiers, 193; employés à taux régnants, 332; gestion des

formules, 521; catalogue de fournitures de bureau, 535; nombre et coût des commandes reçues, 540; méthodes de gestion interne améliorées, 546; manuels à l'usage du personnel, 566, 579; vérification des formules, 568-572; expédition des publications centralisée, 590; comptabilité électronique, 633, 636; service de polycopie, 645; acquisition et entretien du matériel de bureau, 646-649.

IMPRIMEUR DE LA REINE: *voir Impressions et papeterie publiques.*

IMPUTATION DES FRAIS, 185-190; services imputés, 186; la classification des comptes ne donne pas les coûts, 186; note explicative proposée au Comité permanent des comptes publics par le ministère des Finances, 187; importance du total des frais, 187; sommes nécessaires au crédit des ministères fournisseurs, 188; adoption du principe de l'imputation totale des frais, 188; méthode de comptabilité, 189; recommandation, 190.

INFORMATION, publications destinées aux nouveaux Canadiens, 79.

INSTALLATIONS, traitement automatique des informations, 530, 636, 640; matériel de bureau, 644; détermination des demandes, 646.

INVENTAIRE, 647.

INVENTAIRE PERPÉTUEL DE LA FONCTION PUBLIQUE, 266.

INVENTAIRES, fonds renouvelables, 231.

J

JOURNÉE DE TRAVAIL, conditions de travail, 429.

JURY CONSULTATIF D'EXAMEN, sélection et nomination, 391.

L

LINGUISTIQUES, LES DEUX GROUPES, 29.

LOI SUR LE SERVICE CIVIL, 44; fonctionnaires aux termes de cette loi, 20; bilinguisme, 29; employés soustraits à la loi, 332, 334; officiers de marine et équipages, 332; nouvelle Loi de 1961, 377; rémunération, 439; régime de classification, 443; services de gestion, 546.

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE, 107, 224; relations entre les banques et les sociétés de la Couronne, 226; fonds excédentaires, 228; Loi de 1951, 332; formules, 569; contrôle de la qualité, 662.

LOI SUR LE TARIF DES DOUANES, 541.

LOI SUR LES GRAINS DU CANADA, 117.

M

MACHINES ÉLECTRONIQUES, 624; ordinateurs numériques, 629; pratiques d'acquisition, 635.

MAGASINS MILITAIRES DE L'ARMÉE, CORPS DES, école de formation et manuel, 576, 655, 656.

MAIN-D'ŒUVRE ET POPULATION, accroissement, 327.

MAÎTRES DE POSTE, nombre, 20, 308.

MALADIE, CONGÉ DE, contrôle, 408; règlements, 425 (c).

MANUELS ADMINISTRATIFS, 575, 576.

MARINE, officiers et équipages, 332.

MÉMOIRES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION, 22.

MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU, 115; directives, 575; dossiers, 591-597; courrier, 580-590; bibliothèques, 598-602; documents et archives, 605-626; traitement automatique des informations, 627-642; matériel de bureau, 644-653; systèmes et procédés, 663-670.

MÉTHODES, GESTION DES, commandes d'impression, 540; Loi sur le tarif des douanes, 541; Santé nationale et Bien-être social, 541; Bureau fédéral de la statistique, 541; Commission du service civil, 542; ministère des Finances, 542; forces armées, 543.

MILIEU DE TRAVAIL, 399.

MINES ET RELEVÉS TECHNIQUES, MINISTÈRE DES, officiers de marine et équipages, 332; cartes géographiques, 618.

MINISTÈRES, effectif, 20; administration, 110; restrictions, 110; responsabilités, 125; prévision de dépenses, 143; responsabilités financières, 143; comptes tenus, 181-182; administration des salaires, 316; accroissement des effectifs, 325; services de gestion, 550; Division des réformes administratives, 551; conseil du Trésor, 551-552; formules, 571; sections d'histoire et d'archives, 624, 626; organisation, 633; ordinateurs électroniques, 634.

MINISTÈRES ET ORGANISMES, dénombrement, 19; structure actuelle, 377; direction du personnel, 386.

MINISTRES, responsabilité envers le Parlement et la population, 67; responsabilité illimitée, 34.
MISE EN DISPONIBILITÉ DU PERSONNEL, 287.
MONNAIE ROYALE CANADIENNE, source de revenu, 173.
MORAL ET PRODUCTIVITÉ, 298; autonomie, 299; rendement, 411.
MUSÉE, FONCTIONS DE, 622; maison Laurier, 622; Archives publiques, 622, 623.
MUTATIONS, 284-285.

N

NATIONAL-CANADIEN, exclusion de l'enquête, 22; employés, 328.
NOMINATION, constitution du corps des fonctionnaires, 276-281; patronage interne, 284.
NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES, MINISTÈRE DU, employés soustraits à la loi, 332.
NORMES, OFFICE DES, 535; comité des formules, 570.

O

OBLIGATIONS D'ÉPARGNE DU CANADA, coût, 230.
OCCUPATIONS, activités variées, 21; classes d'occupations, courbes et tendances, 351; grand nombre et diversité, 353; spécialisation professionnelle, 361.
OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES, systèmes et procédés, 665.
OFFICE DES NORMES DU GOUVERNEMENT CANADIEN, 521; aménagement et accessoires, 535; services de gestion, 546; formules, 568, 570.
OFFICE NATIONAL DU FILM, statut des groupes soustraits à la loi, 334; formules, 571.
OFFICES SEMI-AUTONOMES, RECOURS AUX, 53.
OFFICES STATUTAIRES, NOMBRE D', 19.
ORDRES DE L'ARMÉE CANADIENNE, directives, 579.
ORDRES DE SERVICE COURANT DE L'AVIATION, directives, 578.
ORGANISMES DE CONTRÔLE, 47; gestion du personnel, 376; Commission du service civil, 377; conseil du Trésor, 377.

P

PATRONAGE POLITIQUE, DANGER DU, 66; protection contre le patronage, 163; patronage dans la nomination des fonctionnaires, 377, 395.
PÊCHERIES, MINISTÈRE DES, officiers de marine et équipages, 332.
PÉNITENCIERS, ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS DANS LES, 81.
PENSION DU SERVICE PUBLIC, LOI SUR LA, assurances diverses et plan de pension, 428-429.
PENSIONS, RÉGIME DES, comparaisons avec l'industrie privée, 424, 428; employés à taux régnants, 433.
PERSONNEL, AGENTS DU, perspectives restreintes, 388.
PERSONNEL, intégration au coût des programmes, attribution aux ministères, et recommandations, 271-275; prévision des besoins futurs, 287; répartition géographique de la main-d'œuvre, 374; relations avec les agences de contrôle, 377; contrôle des dépenses, 378; importance des sous-ministres, 388.
PIÈCES JUSTIFICATIVES DE COMPTABILITÉ, 170.
PLAN DE GESTION, étendue de la tâche, 19; méthode d'enquête, 21; objectifs, 25; outils administratifs, 49; besoins administratifs des ministères 51; une optique nouvelle, 51; besoins de la direction centrale, 55; services communs, 61; importance d'une direction administrative, 63; freins et contrepoids, 66; un plan général, 68; autorité centrale (diagramme), 69; aspects financiers, 100.
PLANS FINANCIERS À LONG TERME, 154.
POLYCOPIE, SERVICE DE, par l'imprimeur de la Reine, 645.
POLYMER, SOCIÉTÉ, 20, 21, 27; employés, 328, 333.
POSTES, DOUANE ET IMMIGRATION, comparaisons des salaires par le Bureau d'étude des traitements, 420.
POSTES, MINISTÈRE DES, 22; recettes du ministère, 43; croissance du personnel, 326; pourcentage de fonctionnaires, 337; répartition géographique, 349; personnel féminin, 335; réponse aux lettres de plaintes, 418; correspondance, 565; bon service central, 566; gestion du courrier, 581, 586; revue des dossiers, 596.
POUVOIR EXÉCUTIF, RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU, 33.
PRESTATIONS SUPPLÉMENTAIRES DE DÉCÈS, 428.
PRÉVENTION DES ACCIDENTS, hygiène, 406.

PRÉVISIONS (PRINCIPALES) DES DÉPENSES, 146; trois grandes rubriques, 196; changements en 1962-1963, 196.
SOMMAIRE, 197; fonds à voter, 197; formule actuelle, 197; améliorations, 197.
SECTION DES CRÉDITS, 198; texte et dispotion, 198; fins législatives, 198; nombre des crédits réduits, 205; libellé modifié, 205.
SECTION DU DÉTAIL DES AFFECTATIONS, fins statistiques, 205; forme, 206; présentation de la répartition entre les ministères, 215; conclusion, 206.
PRIMES À L'INITIATIVE, 299.
PRINCIPE DU MÉRITE, Loi de 1918 sur le service civil, 276.
PRINCIPES DE COMPTABILITÉ, 170-180.
PROBATION, emploi judicieux du stage préliminaire, 281.
PROBLÈMES PARTICULIERS, certains aspects du bilinguisme, et recommandations, 281-283.
PROCÉDURE D'APPEL, 396; rendement efficace, 406.
PROCÉDURES: *voir Méthodes.*
PRODUCTION DE DÉFENSE, MINISTÈRE DE LA, comptabilité, 181; fonds renouvelables, 232; centres de sténographie et de transcription, 566.
PRODUCTIVITÉ, MORAL ET RENDEMENT, 298-303, 411-413.
PROFESSIONNELS ET SCIENTIFIQUES, 290-292; classes d'occupations, 351-352; personnel scientifique, 403; rémunération, 421, 422; services obtenus de l'extérieur, 346.
PROGRAMMES ET NORMES, DIVISION DES, 68, 69, 127.
PROMOTION, AVANCEMENT ET MUTATIONS, 284-288, 396; procédure d'appel, 396; cote de l'employé, 397.
PROPRIÉTÉS, l'État propriétaire foncier, 20.
PUBLICATIONS, forme et style des lettres, 566; manuels à l'usage du personnel, 579; manuel de normes de bureau, 646; Manuel de l'agencement des bureaux, 650.

Q

QUALITÉ, CONTRÔLE DE LA, évaluation du travail accompli, 536; contrôleur des méthodes d'échantillonnage dans les ministères, 659-662; rôle de la Division des réformes administratives, 662.

R

RAPPORT A. YOUNG DE 1919: *voir Young.*
RAPPORTS SELON LES FONCTIONS, 193; rapports par exception, 193; production coûteuse, 521, 545.
RAPPORT D'ADMINISTRATION, PRATIQUE MODERNE DU, 115; méthodes en cours dans l'industrie, 190; méthodes en cours au gouvernement, 192.
RAPPORTS FINANCIERS, méthodes en cours dans l'industrie, 190; autres exigences, 194.
RECETTES DÉFALQUÉES DES DÉPENSES, 105; gestion, 116-118; contrôle, prix exigés, coût de revient, revision des prix, source de revenu importante, 172-176; méthodes de comptabilité, 177; défalcations, 178.
RECEVEUR GÉNÉRAL, soldes de banque, 224.
RECHERCHE ET PLANIFICATION, besoins futurs en main-d'œuvre, 375.
RECHERCHE SCIENTIFIQUE, moral et rendement des chercheurs, 412; réalisations à faire connaître, 413.
RECHERCHES, CONSEIL NATIONAL DE, comité des formules, 570.
RECLASSIFICATION, AVANCEMENT PAR, 396.
RECOMMANDATIONS, ÉCONOMIE ANNUELLE PRÉVUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DES, 25.
ASPECT FINANCIER DE LA GESTION, planification, 104, 105, 106; contrôle de la dépense, 109, 111, 112; comptabilité dans les ministères, 113, 114; autres contrôles, 115, 116; gestion des recettes et de la Caisse, 117, 118; vérification de la comptabilité du secteur privé, 120.
RESPONSABILITÉ ENVERS LE PARLEMENT, 122, 123.
GESTION DU PERSONNEL, données statistiques, 267; autorité et responsabilité, 274, 275; recrutement, sélection et nomination, 278, 280; Canadiens de langue française, 283; préférence aux anciens combattants, 284; avancement et mutations confiés aux ministères, 285.
RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE, traitements et salaires, 307; classement simplifié et classement des emplois par les ministères, 314; traitement en fonction du rendement, 314; Bureau d'étude des traitements, 316.
MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU, services de gestion, 553; régie des documents, traitement des informations et examen

des programmes de modernisation administrative, 554.
RECRUTEMENT, pressions indues, 276; constitution du corps des fonctionnaires, 276-281; postes classifiés, 279; choix des cadres par les ministères, 279; rôle de la Commission du service civil, 280; stage préliminaire, 281; bilinguisme, 77, 281, 394; favoritisme, 395; personnel pour le traitement automatique des informations, 637.
RÉGIMES DE PRESTATIONS OU D'AVANTAGES, 308; recommandations, 435, 436; conditions de travail, 434.
RÉGLEMENTATION, situation intolérable, 299, 412(32).
RELIURES, 579.
RÉMUNÉRATION, CRITÈRES EXTERNES RELATIFS À LA, 309; considérations géographiques, 310; critères internes, 312; comparaison des niveaux, 419; avantages sociaux, 424; régime des pensions, 424; historique, 437; Loi sur le service civil, 439; classification, 442-448; principes et application, 437.
RÉMUNÉRATION, LE RÉGIME DE, considérations fondamentales, 448; système actuel négatif, 451; rôle des associations de personnel, 453; méthodes de fixation, 452. PRINCIPES, MODALITÉS D'APPLICATION ET NORMES, 304-317; modifications envisagées, 318-322.
RÉPARTITION SELON L'ÂGE, personnel dans l'administration fédérale, 364.
RESPONSABILITÉ ENVERS LE PARLEMENT, 121-124.
RETRAITE, CONGÉ DE, 308, 426; indemnité de départ, 426.
REVENU NATIONAL, MINISTÈRE DU, contrôle des recettes, 172; application des lois fiscales, 172; croissance, 326; services consultatifs centraux, 549; matériel, correspondance, 565; courrier reçu, 582; contrôle de la qualité, 662.
RÉVOCATION, responsabilité, 294.
ROTATION, directeurs des finances et directeurs du personnel, 65.
ROULEMENT DU PERSONNEL, 370.
ROYAUME-UNI, contrôle financier, 144; état comparatif de l'emploi, 331(19).

S

SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, MINISTÈRE DE LA, contrôle des absences, 296; service de santé dans la région Ottawa-Hull, 296; programme de santé, 321; Division du service de santé des fonctionnaires fédéraux, 409; services de santé, 409; gestion des méthodes, 541; formules, 572; Direction du bien-être, 668.
SCIENTIFIQUE, PERSONNEL, recrutement et conditions de travail, 290, 403.
SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE, gestion des méthodes, 540, 541, 668.
SERVICES DE GESTION, 545; services consultatifs, 546; création et extension, 673; programmes de formation et personnel qualifié, 674.
SERVICE DU PUBLIC, AU, rendement à améliorer et relations extérieures, 417-418.
SERVICE NATIONAL DE PLACEMENT, 664.
SERVICES CENTRAUX DE CONSULTATION ADMINISTRATIVE, Division de l'analyse de la gestion, 633.
SERVICES COMMUNS, établissement, 61; principes généraux, 62.
SERVICES CONSULTATIFS, gestion des méthodes, 542; services de gestion, 546; gestion financière, 547; Conseil privé, 547; gestion du personnel, 547; plan de gestion, 547; Division des réformes administratives, 547-550; conseil du Trésor, 547-550; ministère du Revenu national, 549; Commission d'assurance-chômage, 549.
SERVICES DE SANTÉ, 280; hygiène et absences, 406.
SERVICES ET HONORAIRES, 173(5).
SERVICES PAR CONTRAT, accroissement, 346.
SIMULATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL, 399.
SOCIÉTÉ CANADIENNE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS TRANSMARINES, placement des fonds excédentaires, 228; employés, 328.
SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, relations avec les banques, 227.
SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE, ententes conclues avec les banques, 228.
SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, 22; relations entre les banques, 226; nombre actuel d'employés, 328; services de gestion, 674; directives, 579; archives, 620.
SOCIÉTÉS DE LA COURONNE, nombre, 19; relations entre les banques, 226; analyse des intérêts versés par les banques à charte, 226; placement des fonds excédentaires, 228; Loi sur l'administration financière, 228; remise des gains au receveur général

du Canada, 228; accroissement de la fonction publique, de la main-d'œuvre et de la population, 327; dépenses gouvernementales, 327; employés, 332; corporations de ministère, de mandataire, de propriétaire et «autres sociétés», 333; structure actuelle, 377.
SOCIÉTÉS SEMI-AUTONOMES, RECOURS À DES, 53.
SOUS-MINISTRES, formation professionnelle, 292; gestion du personnel, 388.
STATISTIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE L'ÉTAT, 372-375.
STÉNOGRAPHIE ET DE TRANSCRIPTION, CENTRES DE, 566, 567.
SUISSE, LE BILINGUISME EN, 76.
SYSTÈME DU MÉRITE, Service civil, 276; méthodes d'examen, 394.

T

TABAC, PRODUITS DU, vérification des droits d'accise, 238.
TECHNIQUES, occupations des techniciens employés, 352; aides-techniciens, 404; emplois techniques (semi-professionnels), 420.
TECHNOLOGIE, ressources et techniques à adopter, 48.
TÉLÉCOMMUNICATIONS, DÉPENSES ANNUELLES POUR LES, 21.
THERRIEN, F.-EUGÈNE, C.R., commissaire, exposé divergent sur le bilinguisme, 71.
TRADUCTION, 78-79.
TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS, 496-499, 530, 584-599; installations, aménagement et accessoires, 530; C.A.R.C., 530, 531; Bureau fédéral de la statistique, 531; Division de l'analyse de la gestion, Commission du service civil, 531; conseil du Trésor, 531; Comité interministériel des calculatrices électroniques, 531, 532; forces armées, 532; frais de fonctionnement, 630; méthodes de contrôle, 631; recommandations, 634; approbation des dépenses de machines, 635; administration, 636; recrutement, 637; formation, 637; utilisation, 638; conclusion, 642; contrôle de la qualité, 659.
TRAITEMENT D'ENCOURAGEMENT, 430.
TRAITEMENTS, DÉTERMINATION DES, comparaisons avec l'extérieur, 314-316; recommandation, 316; méthode de fixation, 452(67); Bureau d'étude des traitements, 452, 454.
TRAITEMENTS ET AVANTAGES SOCIAUX, NIVEAUX DES, 305-308.
TRAITEMENTS, GROUPES DE, répartition des employés et salaires médians, 368.
TRANSCRIPTION, SERVICES DE, 645.
TRANSPORTS, MINISTÈRE DES, régimes de comptabilité, 181; vérification interne, 240; augmentation du personnel, 326; employés à taux régnants, 332; officiers de marine et équipages, 332; contrôle des formules, 572(21); contrôle du courrier, 582; dossiers, 598(18).
TRAVAIL, CONDITIONS DE, 78; journée de travail, 429(37); repos payé, assurance-chômage, indemnisation, suppléments de traitement et primes de rendement, 430; indemnités et avantages divers, 431.
TRAVAIL DE BUREAU, classes d'occupations, 352.
TRAVAIL, ÉVALUATION DU, principes, techniques et programmes, 654-658.
TRAVAIL, MILIEU DE, programmes de formation et de perfectionnement, 399.
TRAVAIL, MINISTÈRE DU, accidents de travail, 321; comparaison des travailleurs et salariés soustraits à la Loi sur le service civil, 315; archives, 617.
TRAVAUX PUBLICS, MINISTÈRE DES, employés à taux régnants, 332; méthodes de gestion améliorées, 546; qualité de la correspondance, 558; durée des formules spéciales, 573; courrier reçu, 582; courrier expédié, 587; acquisition, entretien et déclassement du mobilier de bureau, 650-653.

U

UNESCO, bibliothèques, 599(8).

V

VARITYPER, composition des manuels de directives, 578.
VÉRIFICATEURS DE LA TAXE D'ACCISE, programme (1944), 236.
VÉRIFICATION CENTRALE, 569; Loi sur l'administration financière, 569.
VÉRIFICATION DE LA COMPTABILITÉ DU SECTEUR PRIVÉ, 119-120; méthodes du gouvernement, 120; recommandation, 120; nécessité, 120; *voir aussi Vérification interne.*
VÉRIFICATION DU GOUVERNEMENT, deux catégories, 234.

VÉRIFICATION EXTERNE, 234; ministères responsables, 234, 235; formation, 235; manuels d'instruction, 235; compétence des vérificateurs, 236; méthodes, 236; comité interministériel, 237; fusion de groupes de vérificateurs, 237; vérification des droits d'accise, 238; accès aux entrepôts de douane, 239.

VÉRIFICATION INTERNE, 115, 240; vérification actuelle, 240; nécessité, 241.

VOYAGES, coût annuel, 20; réglementation des frais, 109, 110.

Y

YOUNG, A., RAPPORT DE 1919, 288, 437-438, 442-443, 448-450.